

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les Augmentations de Crédits

EN COURS D'EXERCICE
ET L'ÉQUILIBRE DU BUDGET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 24 avril 1913, à 3 heures

PAR

Charles LÉTONDOT

Rédacteur au Ministère des Finances

Président : M. TRUCHY, *Président.*
Suffragants { MM. LESEUR, *Professeur.*
ALLIX, *Agrégé.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

—
1913

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Les Augmentations de Crédits

EN COURS D'EXERCICE
ET L'ÉQUILIBRE DU BUDGET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

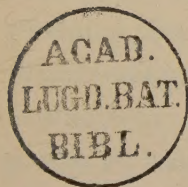
Présentée et soutenue le 24 avril 1913, à 3 heures

PAR

Charles LÉTONDOT

Rédacteur au Ministère des Finances

Président : M. TRUCHY, *Président.*
Suffragants { MM. LESEUR, *Professeur.*
ALLIX, *Agrégé.*



PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1913

Les Augmentations de Crédits

EN COURS D'EXERCICE
ET L'ÉQUILIBRE DU BUDGET

INTRODUCTION

Si l'on considère les dix derniers budgets dont les résultats soient définitivement connus (budgets des exercices 1901 à 1910), on constate que six d'entre eux ont été réglés en déficit et quatre seulement en excédents de recettes.

Pourtant, non seulement ces différents budgets avaient été établis en équilibre, mais encore les évaluations de recettes étaient supérieures au montant présumé des dépenses et l'excédent prévu était particulièrement important si l'on tient compte des évaluations supplémentaires de certains produits portés au budget pour mémoire. Pourtant aussi, les plus-values de recettes n'ont pas cessé, à l'exception des budgets de 1901 et 1902, d'atteindre des chiffres élevés.

C'est donc que les augmentations de crédits autorisées en cours d'exercice, même compensation faite avec les annulations, ont suffi, le plus souvent, à détruire l'équilibre budgétaire et à amener un déficit là où il était permis de compter sur un excédent de recettes. Il y a là un danger réel et dont on ne saurait trop se préoccuper.

La question présente à l'heure actuelle une importance nouvelle : d'une part, en effet, le montant annuel des crédits additionnels tend à s'accroître et, d'autre part, on ne saurait renoncer sans regrets aux perspectives financières que peuvent laisser entrevoir l'augmentation constante de la richesse publique et les plus-values budgétaires qui en découlent. L'excédent des recettes sur les évaluations a atteint 166 millions en 1910 et dépassé 222 millions en 1911 (exercice exceptionnel, il est vrai), et ce sont là des chiffres qui, même après réalisation de dépenses supplémentaires normales, devraient laisser des disponibilités suffisantes pour qu'on puisse améliorer la situation de trésorerie et songer à l'amortissement de la dette publique.

Si le problème des crédits additionnels s'impose particulièrement à l'attention aujourd'hui, il n'est cependant pas nouveau et on n'a pas manqué de le soulever à tout moment depuis qu'il existe en France un budget régulier.

C'est dans la limitation des pouvoirs du gouver-

nement, en matière de dépenses supplémentaires, qu'on a d'abord, et cela depuis 1817, cherché un moyen de limiter le montant des crédits additionnels. Nous commencerons donc cette étude sur les augmentations de crédits en cours d'exercice en faisant l'historique de la législation française en cette matière et en passant rapidement en revue quelques législations étrangères.

La seconde partie sera plus particulièrement consacrée à l'équilibre du budget ; après avoir examiné les quelques règles par lesquelles on a cherché à le maintenir intact malgré le développement des crédits additionnels, nous rechercherons les moyens de limiter ces crédits ou tout au moins d'en diminuer les dangers en agissant sur leurs causes, qu'elles se rencontrent dans la préparation ou l'exécution du budget. Nous étudierons enfin les quelques procédés par lesquels on a parfois pensé pouvoir réaliser les dépenses nouvelles sans recourir aux crédits additionnels et sans augmenter le montant du budget.

PREMIÈRE PARTIE

La législation des crédits additionnels au point de vue
des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif

CHAPITRE PREMIER

CAUSES ET INCONVÉNIENTS DES AUGMENTATIONS DE CRÉDIT EN COURS D'EXERCICE

I. — DES SUPPLÉMENTS DE CRÉDITS

« Le budget nous apparaît au point de vue juridique, avec deux caractères principaux : 1° c'est un état de prévision ; 2° c'est une autorisation donnée par le Parlement (1). »

Le second de ces caractères a une valeur absolue en ce sens que le gouvernement ne saurait avoir le

1. Boucard et Jèze, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, p. 5.

droit, sans autorisation spéciale, de percevoir des recettes ne figurant pas au budget, non plus que d'engager des dépenses au delà des crédits qui lui ont été accordés.

En tant qu'état de prévision des recettes et des dépenses, le budget n'a pas la même valeur ; quant aux recettes, les évaluations se trouvent toujours contredites et, le plus souvent, dépassées par les réalisations ; quant aux dépenses, dont nous aurons seulement à nous occuper ici, leur chiffre définitif n'est jamais celui qui avait été prévu. Des cas fortuits se sont présentés qui ont rendu nécessaires des dépenses nouvelles ou ont obligé le gouvernement à dépenser pour un service public des sommes plus importantes que celles qui étaient inscrites au chapitre qui le concerne. On peut même dire qu'il est certaines catégories de dépenses qui, par leur nature même, ne peuvent être l'objet de prévisions exactes ; il est certain, au moment même où le Parlement est appelé à en voter le principe, qu'il y aura des rectifications à apporter aux chiffres qui en évaluent le montant.

Le raisonnement suffit donc à démontrer que le budget devra être remanié en cours d'exercice ; ou bien un crédit n'a pas été complètement dépensé et il y aura lieu à une « annulation de crédit », ou bien, au contraire, et c'est le cas le plus fréquent, les dépenses s'élèvent à un chiffre supérieur à celui des

prévisions : il y aura lieu à l'augmentation du crédit au cours de l'exercice.

A observer les résultats des budgets des dernières années, on s'aperçoit facilement que le chiffre auquel les dépenses sont définitivement arrêtées par la loi de règlement est toujours sensiblement supérieur au montant des prévisions, c'est-à-dire au chiffre total inscrit au budget. Pour les cinq années écoulées de 1904 à 1908, les comptes généraux de l'administration des finances présentent un total de dépenses supérieur de 456.201.039 francs au total des chiffres inscrits aux différents budgets de ces exercices. Encore, faut-il remarquer que le chiffre ainsi obtenu ne représente qu'une partie des augmentations de crédits devenues nécessaires, car, pour obtenir cette somme, on a compensé, à due concurrence, les annulations de crédits avec les crédits additionnels de toute sorte. Or, le montant des annulations de crédits, qui n'est jamais négligeable, s'élève pour ces cinq années à 487.608.453 francs, si bien que les augmentations brutes ressortiraient à 943.809.492 francs.

L'exercice 1908, en particulier, pour lequel le total des crédits accordés par la loi de finances s'élevait à 3.910.283.358 francs, a présenté, malgré plus de 90 millions d'annulations, un chiffre définitif de dépenses de 4.020.549.696 francs. On peut conclure que, s'il peut y avoir des diminutions sur certains chapitres, le total des dépenses réelles ressort tou-

jours à un chiffre notablement supérieur à celui des crédits qui ont été accordés par la loi de finances (1).

Si, des budgets français on passe aux budgets des autres pays, la même remarque se trouve encore justifiée. Jamais les dépenses effectivement réalisées pendant l'exercice ne sont égales aux prévisions de la loi de finances ; la proportion entre les unes et les autres peut varier, l'écart peut être plus ou moins considérable selon le mode d'évaluation, la sincérité des préparateurs du budget, les méthodes législatives ou les mœurs des administrations, mais il est permis d'affirmer que le fait est absolument général.

Tous les rapporteurs de la commission du budget, même ceux que l'on a appris à considérer comme les adversaires les plus irréductibles du développement des crédits additionnels, ont dû en reconnaître le caractère nécessaire et se borner à en dénoncer et à

1. Voici pour les neuf derniers exercices définitivement réglés le montant des crédits additionnels de toutes sortes en regard des évaluations budgétaires (compris les plus-values constatées sur les produits consommés en nature) (en milliers de francs).

	Évaluations budgétaires	Crédits additionnels
1901.....	3.554.486	147.223
1902.....	3.602.407	96.919
1903.....	3.528.475	68.752
1904.....	3.565 302	73.224
1905.....	3.623.126	83.712
1906.....	3.709.257	142.752
1907.....	3.833.889	46.350
1908.....	3.910.389	110.160
1909.....	4.005.335	180.754

en déplorer l'exagération. Pour ne citer que l'un d'eux, rappelons que Casimir Périer écrivait dans un rapport présenté à la Chambre des députés. « Pré-tendre supprimer absolument les crédits supplémen-taires et extraordinaires est une chimère... En effet, de quelque nom qu'on appelle les crédits destinés à faire face aux dépenses extra-budgétaires, il y aura toujours des services publics pour lesquels les prévi-sions du budget, si larges qu'elles soient, se trouve-ront accidentellement en défaut ; de là, nécessité des crédits supplémentaires. De même, il y a toujours, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur, des circonstances imprévues, impossibles à prévoir, qui exigeront l'emploi de sommes excédant les ressources du bud-get ; de là les crédits extraordinaires que les assem-blées législatives, à moins qu'elles ne soient perma-nentes, ne peuvent sanctionner que lorsque la dépense est engagée et, souvent, faite et payée (1). »

II. — CAUSES DES AUGMENTATIONS DE CRÉDITS EN COURS D'EXERCICE

Les lignes que nous venons de citer font excel-lemment ressortir l'une des causes, et la plus impor-tante, des augmentations de crédits. Elle répond à

1. Rapport Casimir Périer (*Off.*, Chambre des députés, 1871, annexe n° 575).

une nécessité économique, et consiste dans l'impossibilité de prévoir certaines dépenses qui, par leur nature même, ne sauraient être envisagées à l'avance ou d'en évaluer exactement certaines autres, dont le chiffre exact ne peut être connu qu'après l'exécution du service auquel elles sont destinées à pouvoir.

Il peut, par exemple, se produire un événement inattendu qui nécessite des crédits nouveaux ; s'il vient une inondation, un tremblement de terre, il est de toute nécessité de secourir les victimes dans la plus large mesure et surtout aussi rapidement que possible, ce qui ne permet pas d'attendre l'ouverture d'un nouvel exercice. Il peut arriver encore que la politique coloniale oblige, à un moment donné, à engager des dépenses militaires que rien ne pouvait faire prévoir au début de l'exercice (1).

Il faut remarquer aussi qu'il existe deux sortes d'autorisations de dépenses ; celles qui prescrivent le service et fixent en même temps le maximum de la dépense, ce sont les « crédits limitatifs » ; celles, au

1. « Tel événement imprévu, une inondation, l'écroulement d'un travail public, la cherté des fourrages pour les chevaux de l'armée, celle de la viande ou du blé pour les troupes, un plus grand nombre de vacances dans certaines places, une plus forte quantité de demandes de mises à la retraite, mille autres faits viennent influencer les dépenses en cours d'exercice ; si ces faits nécessitent une dépense plus forte que celle qui a été prévue, il y a lieu à des crédits supplémentaires ou extraordinaires. » [Leroy-Beaulieu, *le Contrôle du budget et la nécessité de limiter les attributions de l'État (Économiste français, 1889)*].

contraire, qui décident que le service sera fait, quoi qu'il en coûte, et qui ne portent la somme allouée qu'à titre d'indication ; c'est de cette dernière manière que l'on procède pour les dépenses nécessaires dont le montant dépend des circonstances économiques. Ces crédits sont dits « évaluatifs » et portent aussi le nom de « services votés » ; la nomenclature en figure dans la loi de finances.

Les ministres obtiennent facilement, et même, nous le verrons, sous certaines conditions, par simple décret, des crédits additionnels pour parer à l'insuffisance des crédits évaluatifs. Le Parlement est, naturellement, beaucoup plus strict en ce qui concerne les augmentations portant sur les crédits limitatifs.

Si l'impossibilité de prévoir certaines dépenses ou d'en évaluer exactement le montant, est la cause la plus importante des augmentations de crédits en cours d'exercice, elle n'est évidemment pas la seule. Les autres peuvent, semble-t-il, se classer en trois catégories, tenant aux pratiques des administrations, au mode d'établissement ou de vote du budget, à certaines règles de comptabilité.

*
* * *

Il est, en effet, des dépenses dont le montant pourrait être évalué, sinon exactement, du moins

d'une façon très approchée et qui n'en donnent pas moins lieu à des crédits additionnels. Du fait qu'il y a des crédits limitatifs et des crédits évaluatifs et que les crédits supplémentaires sont accordés plus facilement pour ceux-ci que pour ceux-là, découle, chez les administrateurs, une tendance à enfler les évaluations de dépenses strictement limitées et à restreindre au contraire celles des services votés.

Comptant sur les augmentations que le Parlement ne manquera pas de leur accorder, les ministres se contentent d'arriver à un équilibre fictif des ressources et des charges budgétaires; ils diminuent volontiers les dépenses nécessaires dans la pensée qu'on ne saurait, le moment venu, leur refuser les crédits que les faits montreront nécessaires (1) (2).

1. « En cours d'exercice, le contrôle est superficiel. Dans ces conditions, il est à redouter que le gouvernement n'omette, dans ses prévisions budgétaires, des dépenses nécessaires, afin d'obtenir un équilibre apparent; ou bien même que, se croyant très habile, il ne consente des réductions de crédits réclamées par le Parlement et qu'il ne vienne ensuite, peu à peu, sous forme de demandes de crédits supplémentaires, rattrapper ces concessions apparentes et relever les crédits ». (Jèze *Cours élémentaire de science des fin. et de législ. financière française*, p. 104).

2. « Il arrive trop souvent que les administrations consentent volontiers certaines réductions sur des crédits qu'elles savent indispensables, pour obtenir plus aisément des Chambres des allocations moins justifiées et qui ne leur seraient certainement pas accordées si elles n'acceptaient pas ailleurs des économies rendues aussi vaines qu'illusoires par la pratique des crédits supplémentaires » [M. Berteaux, rapporteur général du budget (séance du 25 mars 1903)].

La loi, par la distinction qu'elle établit entre les deux catégories de crédits, prévoit elle-même la nécessité des crédits supplémentaires. De même, la loi du 25 juillet 1889 accorde « jusqu'au 30 juin de la seconde année pour l'autorisation et la régularisation par des crédits supplémentaires de dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services. »

S'il arrive que les départements ministériels aient laissé passer le délai qui leur est ainsi accordé sans demander aux Chambres des crédits supplémentaires pour les dépenses de cette nature, ils n'ont plus à leur disposition aucun moyen régulier de se procurer ce qui leur fait défaut. Force leur est alors d'attendre le vote de la loi de règlement pour demander de nouveaux crédits de régularisation, crédits qui prennent alors le nom de crédits complémentaires.

Ceux-ci peuvent exister d'ailleurs, bien qu'ils soient interdits par le législateur, même en dehors des services votés et des circonstances que nous venons d'envisager. Il arrivait très fréquemment autrefois, et il arrive encore assez souvent, que les ordonnateurs dépensent au delà des sommes que le budget a mis à leur disposition et cela, sans avoir sollicité du Parlement, l'autorisation nécessaire. Leur seule ressource, est alors de demander, dans

le but de couvrir leur responsabilité, des crédits complémentaires.

Sans rappeler certains exemples bien connus de dépenses faites au delà des crédits et même contre la volonté nettement exprimée du Parlement, nous pouvons signaler que, même à l'heure actuelle, il ne se passe guère d'année où le rapport de la Cour des Comptes au Président de la République ne relève des dépassements de crédits (1).

Parmi les causes des crédits additionnels qu'on peut, à juste titre, imputer aux administrations, on peut en relever une autre, plus indirecte d'ailleurs ; en l'absence de crédits destinés à pourvoir à un besoin, il arrive que des ministres recourent à une fausse imputation de crédits en faisant porter une dépense sur un chapitre qui ne devrait pas la supporter. A première vue, il ne semble pas qu'il puisse y avoir là une cause de crédits additionnels ; la dépense a été faussement imputée, mais il ne paraît en résulter aucun dépassement de crédit. Au fond, si les évaluations ont été faites correctement, ce que l'on a enlevé ainsi à un chapitre quelconque

1. Le rapport de la Cour des Comptes, pour l'exercice 1909, constate cependant l'absence de crédits complémentaires de 1900 à 1906. Ces crédits se sont élevés en :

1906 à	143.129	francs
1907	566	»
1908	1.508 414	»
1909	42.658	»
1910	»	

du budget, il faudra bien le lui restituer au moment de solder la dépense à laquelle il doit faire normalement face ; pour remplir ce but, un seul moyen est possible, le crédit additionnel.

* * *

Évaluations mal établies, économies fictives, dépassements ou fausses imputations de crédits, voilà les faits de l'administration qui aboutissent à l'augmentation des crédits dans le cours de l'exercice. Les uns se produisent au moment de la préparation du budget, les autres dans le cours de son exécution. Mais entre la préparation et l'exécution du budget, il y a encore place pour de nouvelles causes de crédits additionnels qui tiennent à l'époque où la loi de finances est soumise aux délibérations du Parlement et à la façon dont elle est adoptée par lui.

L'usage est de déposer le projet de budget sur le bureau de la Chambre des députés fort longtemps avant l'ouverture de l'exercice (1). Or, il a fallu auparavant que chaque ministère établisse ses prévisions de dépenses avant de les transmettre au

1. Budget de 1898, le 18 mai 1897 ; de 1899, le 25 octobre 1898 ; de 1900, le 4 juillet 1899 ; de 1901, le 31 mai 1900 ; de 1902, le 29 mars 1901 ; de 1903, le 14 octobre 1902 ; de 1905, le 30 mars 1904 ; de 1906, le 6 juillet 1905 ; de 1907, le 26 juin 1906 ; de 1908, le 11 mai 1907 ; de 1909, le 19 mai 1908 ; de 1910, le 18 juin 1909 ; de 1911, le 28 juin 1910 ; de 1912, le 12 juillet 1911.

ministre des Finances. Celui-ci a dû, ensuite, centraliser toutes les propositions qui lui sont parvenues. Sur certains chapitres une discussion s'est engagée entre l'administration des finances et le ministère intéressé, discussion qui peut traîner assez longtemps avant qu'un accord intervienne.

Tout cela a pour effet de faire remonter le début de la préparation du budget environ quinze mois avant l'ouverture de l'année financière. Il est bien évident que des prévisions établies si longtemps à l'avance ne sauraient avoir un caractère de grande exactitude; et, de l'insuffisance de précision dans les évaluations découlent soit des annulations soit des augmentations de crédits. Il est facile de présumer que le dernier cas est le plus fréquent car il doit arriver plus souvent de ne pas prévoir un besoin non encore existant au moment où l'on établit les prévisions que de doter un service de sommes excessives d'autant que les administrations tendent assez volontiers à dépenser la totalité des sommes mises à leur disposition.

Dans le but de remédier à cet inconvénient on a proposé à diverses reprises de rapprocher l'ouverture de l'exercice du moment de la préparation du budget en modifiant la date d'ouverture de l'année financière à l'exemple de nombreux États étrangers; la réforme n'a pu aboutir en France.

De même que le mode de préparation du budget,

la façon dont il est voté contient des causes de crédits additionnels ; le droit d'initiative parlementaire en est une certainement, bien que ses effets soient assez indirects. La faculté reconnue aux membres de la Chambre des députés de proposer des amendements aux divers chapitres du budget a souvent pour résultat d'en rompre l'équilibre ; en effet, tout amendement se traduit, s'il est adopté, par des suppressions d'impôts ou des augmentations de dépenses. Il faut bien cependant s'efforcer de rétablir l'équilibre détruit ; dans ce but, il est assez tentant de recourir aux économies fictives ; on réduit certaines dépenses qui ne sont, en général, ni les moins utiles ni les plus largement dotées. Si l'on enlève à un chapitre une partie des crédits qui lui sont normalement nécessaires, il est facile de présumer que les crédits additionnels seront appelés dans le cours de l'exercice à rendre à ce chapitre ce qui pourrait éventuellement lui manquer.

* * *

Après avoir étudié, parmi les causes des crédits additionnels celles qui tiennent, soit à la nature des choses, soit aux pratiques des administrations, soit encore au mode d'établissement ou de vote du budget, il faut passer en revue un certain nombre de règles qui, sans appeler à proprement parler des crédits

additionnels, n'en contribuent pas moins à relever le chiffre de dépenses qui sera inscrit dans la loi de règlement.

Il s'agit ici de dépenses qui ne sont prévues au budget que pour mémoire et qui sont inscrites dans la loi de règlement pour leur montant réel ; tel est le cas des dépenses d'exercices clos et d'exercices périmés ; on doit y rattacher, à cause de ressemblances nombreuses, particulièrement au point de vue envisagé ici, les dépenses réalisées à l'aide de fonds de concours.

Les fonds versés par les départements, les communes ou les particuliers pour concourir à des dépenses d'intérêt public sont portés, en recette aux recettes d'ordre du budget ; en même temps, un crédit de somme égale est ouvert par décret au ministère compétent, en addition de ceux qui lui ont été accordés pour la même dépense par la loi de finances. Les ressources provenant de fonds de concours sont centralisées parmi les services spéciaux du Trésor à un compte intitulé : « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public » et l'agent comptable des virements de comptes est chargé de transporter aux budgets qui supportent la dépense par prélèvement sur le compte spécial, une somme égale aux crédits ouverts par décrets pour payer la dépense correspondante.

Il est bien évident que, dans le cas du fond de

concours, l'augmentation de crédit qui résulte de la procédure suivie ne peut, en aucune manière, influencer sur l'équilibre du budget. La dépense se trouve bien augmentée, mais il y a, en même temps, un accroissement de ressources correspondant à cette augmentation. Nous estimons cependant que, les fonds de concours augmentant le chiffre définitif des dépenses, nous devons les étudier rapidement à ce titre. Il n'en reste pas moins intéressant de reconnaître que l'augmentation de dépenses est sans importance au point de vue de l'équilibre définitif du budget.

Il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit de dépenses d'exercices clos et d'exercices périmés ; ici, il est facile de constater qu'il y a augmentation réelle des crédits sans accroissement simultané des ressources. La procédure spéciale établie pour réaliser les dépenses dont il s'agit est nécessitée par les considérations suivantes.

Seuls sont considérés comme appartenant à un exercice les droits acquis et les services faits durant la période qui s'écoule du 1^{er} janvier au 31 décembre. Il en résulte que les crédits qui n'ont pas été employés au 31 décembre sont annulés définitivement ; mais les dépenses correspondant aux services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre peuvent être liquidées et ordonnancées jusqu'à l'expiration du troisième mois de la seconde année, et, d'autre part, les créanciers en possession d'une ordonnance ou

d'un mandat peuvent en réclamer le montant jusqu'à l'expiration du quatrième mois (1).

Les crédits afférents aux dépenses faites mais non ordonnancées le 31 mars ou restant à payer au 30 avril sont annulés pour ordre et reportés au compte des exercices clos dans le budget de l'année courante. Quant aux dépenses, elles figurent au budget courant à un chapitre ouvert à chaque ministère sous la rubrique « dépenses des exercices clos » ; ce chapitre figure avec la mention « mémoire » dans la colonne des crédits et sans indication de sommes. Le chiffre des crédits ne figure que dans la loi de règlement où il est fixé au montant des dépenses réellement effectuées. Cette procédure a manifestement pour effet d'augmenter le chiffre du budget et ce résultat est d'autant plus frappant que, dans nombre de cas, les ministres peuvent ordonnancer sans autorisation du Parlement (2).

Il peut, en effet, se produire trois cas : 1^o la dépense à effectuer a été constatée en fin d'exercice sur des états spécialement dressés et dits « états des restes à payer ». Les crédits sont annulés au vu de ces états dans la loi de règlement et le ministre inté-

1. Loi du 25 janvier 1889.

2. Le montant des exercices clos est toujours assez élevé ; il a atteint 22.926.671 fr. 02 en 1907 ; 27.769.715 fr. 94 en 1908 ; 39.199.254 fr. 24 en 1909 ; 48.169.927 fr. 91 en 1910 ; 25.632.579 fr. 36 en 1911.

ressé peut ordonnancer sur l'exercice courant sans autorisation préalable. Cela se comprend, d'ailleurs, puisqu'il est manifeste que la dépense est compensée par une annulation dans un autre budget et que, d'autre part, on peut constater que cette dépense a été engagée dans les limites permises par la loi de finances de l'exercice clos.

2° Cette constatation n'est plus exacte lorsque la dépense ne figurait pas sur les états des restes à payer. Pourtant, lorsque la loi de règlement a annulé des crédits pour une somme supérieure au total des dépenses d'exercice clos déjà soldées et de la dépense à effectuer, si le ministre ne peut ordonnancer de lui-même, un simple décret suffit à l'y autoriser ;

3° Il est un cas où l'autorisation d'ordonnancer ne peut être donnée au ministre que par une loi ; c'est lorsque la dépense, ne figurant pas sur les états de rester à payer, s'élève à une somme supérieure au montant des crédits annulés en fin d'exercice. Dans ce cas, en effet, on est amené à penser que la dépense a été engagée sans crédits et il est naturel que le Parlement soit appelé à donner sa sanction.

On peut se demander à quelle nécessité répond cette procédure des exercices clos et quelle est l'utilité de la clôture des exercices dans un délai relativement bref. En fait, on a choisi pour la clôture de l'exercice une époque où l'expérience a permis de

constater que les restes à payer sont devenus à peu près négligeables.

Quant à la limitation de l'exercice prise en elle-même, elle a l'heureux effet de rendre aussi rares que possible des abus qui ne pourraient être évités avec le chevauchement des exercices. L'un d'entre eux consiste dans la création de dépenses inutiles ; tant que l'exercice n'est pas clos, les ministres conservent la disposition des crédits qui n'ont pas été consommés au 31 décembre ; ils peuvent être tentés de les épuiser au cours de la période complémentaire ; indépendamment des disponibilités que cela leur crée, les administrations en retirent l'avantage de pouvoir dissimuler l'exagération des prévisions et la possibilité de les restreindre à l'avenir.

D'autre part, le chevauchement des exercices permet aux ministres d'affecter, pendant la période complémentaire, les crédits de l'exercice courant aux dépenses de l'ancien et de dissimuler ainsi, le cas échéant, les dépenses engagées sans crédits.

Pour toutes ces raisons, la limitation des exercices s'impose aussi rapidement que possible, et les abus que nous avons signalés ne pourraient entièrement disparaître que si l'on pouvait clore l'exercice en même temps que l'année budgétaire.

Les dépenses sur exercices périmés répondent à des considérations de nature toute différente, bien que la procédure soit comparable à celle des dépenses

sur exercices clos. Il y a un certain nombre de cas où la déchéance quinquennale n'agit pas, par exemple, lorsque le non-paiement de la dépense tient à la faute de l'administration. Dans les différents cas où la déchéance ne se produit pas, la dépense est rattachée à l'exercice courant. A cet effet, à chaque ministère est ouvert, dans la loi de finances, un chapitre portant la dénomination « Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance », chapitre qui est, comme pour les dépenses d'exercices clos, ouvert sans indication de somme et porte la mention « mémoire » dans la colonne des crédits. Ceux-ci seront définitivement fixés au montant réel des dépenses effectuées dans la loi portant règlement définitif du budget.

Il existe cependant entre la procédure des dépenses d'exercices périmés et celle des dépenses d'exercices clos une différence fort importante, c'est que les sommes ne sont ordonnancées que sur la demande des parties prenantes et après ouverture d'un crédit par une loi (1). Ici, en effet, les ministres ne peuvent, en aucun cas, ordonnancer sans en avoir, au préalable, demandé l'autorisation au Parlement.

* * *

Après avoir étudié les causes générales des aug-

1. Loi du 3 mai 1842.

mentations de crédit, il paraît intéressant de rechercher, en fait, la part de responsabilité qui appartient à chaque ministère dans les crédits additionnels pour se rendre compte des catégories de dépenses qui nécessitent la majorité de ces crédits.

Le tableau ci-contre donne, pendant dix ans, et pour chaque ministère, le montant des augmentations nettes de crédits, c'est-à-dire déduction faite des crédits annulés dans le cours de l'exercice, mais sans déduction des crédits annulés par la loi de règlement.

Pour les cinq exercices 1906-1910, le montant total des paiements effectués s'est élevé à 20 milliards 260 millions 806.000 francs ; le chiffre des suppléments de crédits a atteint, pendant la même période, 1.156.361.000 francs, soit 5,7 0/0 du montant des paiements.

On peut constater, en recherchant, pour chaque ministère, le rapport entre les suppléments de crédits et les paiements effectués :

	De ces paiements
<i>Pour l'Agriculture</i> , les suppléments de crédits se sont élevés à 77.390.000 francs pour 302.592.000 francs de paiements, soit.....	25,5 0/0
<i>Pour le Commerce</i> , on trouve 38.312.000 francs, 207.586.000 francs et.....	18,4 0/0
<i>Pour les Beaux-Arts</i> , on trouve 16.253.000 fr., 94.851.000 francs et.....	17,1 0/0
<i>Pour les Travaux publics</i> , 221.644.000 francs, 1.389.032 francs et.....	15,9 0/0

MINISTÈRES	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	TOTAL
En milliers de francs :											
Finances	22.755	33.323	20.981	12.197	12.210	12.510	21.750	22.205	35.804	31.931	225.631
Justice	277	2.017	1.072	1.216	2.386	1.426	382	3.081	2.390	1.908	16.158
Affaires étrangères....	6.281	2.440	2.460	1.667	3.020	1.363	2.914	2.020	7.133	2.662	31.965
Intérieur.....	5.583	2.443	2.013	4.243	4.231	1.086	8.889	11.947	12.215	21.954	78.608
Cultes.....	325	377	284	380	378	271	115	12	12	2	2.160
Marine.....	38.508	4.614	2.419	2.108	20.520	894	10.272	14.756	22.225	8.374	124.695
Instruction publique....	681	856	2.418	1.354	1.219	2.893	973	1.106	1.539	831	13.874
Beaux-Arts	2.764	2.425	1.412	1.115	995	1.632	1.862	2.389	6.043	4.327	24.968
Travail.....	»	»	»	»	»	2.126	814	1.162	3.388	172	7.664
Colonies.....	19.919	12.914	5.170	7.228	3.785	6.389	3.373	6.666	2.704	3.122	71.272
Agriculture.....	8.450	6.902	6.043	9.204	10.364	8.754	14.698	15.353	15.455	24.130	119.356
Travaux publics.....	33.734	34.792	34.649	43.586	27.612	26.949	23.240	35.512	41.546	94.378	396.027
Postes.....	16.230	20.905	24.612	14.436	10.243	16.374	2.466	9.770	12.024	15.370	142.437
Guerre.....	42.380	24.502	28.806	32.730	79.147	163.629	58.013	68.395	86.732	63.283	649.522
Commerce.....	24.420	24.064	6.778	13.551	7.789	13.129	1.638	6.094	13.682	3.769	114.919
Total.....	222.315	172.579	139.076	145.022	183.907	259.423	153.418	200.385	266.911	276.224	2.019.264

<i>Pour les Affaires étrangères</i> , 16.092.000 francs,	
102,290.000 francs et	15,7 o/o
<i>Pour les Cultes</i> , 412.000 fr., 2.848.000 fr., et . .	14,4 o/o
<i>Pour le Travail</i> , 7.662.000 fr., 70.069.000 fr., et.	10,9 o/o
<i>Pour l'Intérieur</i> , 60.071.000 fr., 604.408.000 fr.,	
et	9,9 o/o
<i>Pour les Colonies</i> , 22.254.000 fr., 480.880.000 fr.,	
et	4,6 o/o
<i>Pour la Justice</i> , 9.187.000 fr., 215.030.000 fr., et.	4,2 o/o
<i>Pour les Postes et Télégraphes</i> , 56.004.000 fr.,	
1.579.637.000 francs, et	3,5 o/o
<i>Pour la Guerre</i> , 442 742.000 fr., 4.302.490.000 fr.,	
et	10,2 o/o
<i>Pour la Marine</i> , 56.521.000 fr., 1.663.702.000 fr.,	
et	3,3 o/o
<i>Pour les Finances</i> , 124.209.000 fr., 7 milliards	
915 millions 990.000. francs, et	1,5 o/o
<i>Pour l'Instruction publique</i> , 7.342.000 francs,	
1.329.727.000 francs, et	0,5 o/o

Parmi les ministères qui font proportionnellement le moins appel aux augmentations de crédits, le ministère des Finances appelle une observation. La faible importance des crédits additionnels s'explique par ce fait que la plus grosse partie des dépenses est afférente à la dette publique qui, à l'exception de la dette viagère, permet des évaluations exactes. Au contraire, le chiffre élevé des suppléments de crédits pour le ministère de l'Agriculture tient, non seulement, aux subventions et secours pour sinistres agricoles (dépenses impossibles à évaluer à l'avance), mais surtout au jeu des avances aux caisses de

crédit agricole. On sait, en effet, que conformément aux prescriptions de la loi du 17 novembre 1897 et de la circulaire ministérielle du 27 décembre de la même année, des crédits gagés sur la redevance annuelle et sur l'avance de la Banque de France sont ouverts chaque année au ministère de l'Agriculture, *dans la forme usitée en matière de fonds de concours*, pour lui permettre de faire des avances aux caisses régionales de crédit agricole (1).

On est ainsi porté à reconnaître que, lorsqu'on recherche des responsabilités en cette matière, il ne faut pas envisager toutes les augmentations de crédits indistinctement. Il y a certaines augmentations qui entraînent avec elles un accroissement égal de ressources, et c'est le cas pour les fonds de concours. Il y a donc lieu de déduire ces fonds de concours de nos premières évaluations.

Le montant des crédits de fonds de concours s'est élevé, pour les cinq exercices envisagés, à 220.981.000 francs, dont :

Finances	3.165 000
Justice	4.000
Affaires étrangères	211.000
Intérieur	396.000
Guerre	5.037.000
Marine.....	240.000
Instruction publique.....	1.629.000

1. Les crédits ont dépassé 18 millions en 1911.

Beaux-Arts.....	3.622.000
Commerce.....	8.989.000
Travail.....	29.000
Agriculture.....	56.931.000
Travaux publics..	140 399.000
Postes.....	184 000

Le rapport des suppléments de crédits, déduction faite des crédits de fonds de concours à l'ensemble des paiements, ressort à 4,6 o/o au lieu de 5,7 o/o :

Pour l'Agriculture,	au lieu de	25,5 o/o	6,7 o/o
Pour le Commerce	—	18,4 o/o	14,1 o/o
Pour les Beaux-Arts	—	17,1 o/o	13,3 o/o
Pour les Travaux publics	—	15,9 o/o	5,8 o/o
Pour les Affaires étrangères	—	15,7 o/o	15,5 o/o
Pour les Cultes	—	14,4 o/o	14,4 o/o
Pour le Travail	—	19,9 o/o	10,8 o/o
Pour l'Intérieur	—	9,9 o/o	9,8 o/o
Pour les Colonies	—	4,6 o/o	4,6 o/o
Pour la Justice	—	4,2 o/o	4,2 o/o
Pour les Postes et Télégraphes	—	3,5 o/o	3,5 o/o
Pour la Guerre	—	10,2 o/o	10,1 o/o
Pour la Marine	—	3,3 o/o	3,3 o/o
Pour les Finances	—	1,5 o/o	1,5 o/o
Pour l'Instruction publique	—	0,5 o/o	0,4 o/o

Il semble que pour être en mesure d'apprécier d'une façon exacte les responsabilités de chaque ministère, il y ait une nouvelle modification à faire aux chiffres ci-dessus. Si, en effet, dans ces chiffres ne figurent pas les annulations de crédits faites pendant le cours de l'exercice, nous n'avons pas fait la même

déduction en ce qui concerne les crédits annulés par la loi de règlement, c'est-à-dire, en somme, l'excédent des crédits de toute nature sur le montant effectif des paiements. C'est qu'en effet la responsabilité qui incombe tant aux préparateurs qu'aux exécuteurs du budget ne saurait être atténuée par le fait des annulations en fin d'exercice; on pourrait même soutenir que pour avoir la mesure de cette responsabilité, il y aurait plutôt lieu d'additionner que de soustraire; en outre, il n'est pas d'une politique financière avisée de laisser des crédits en excès à la disposition des administrateurs. Quoi qu'il en soit, il peut être intéressant de présenter les tableaux ci-dessus modifiés en tenant compte des annulations contenues dans la loi de règlement.

Ces annulations se sont élevées, pour les cinq exercices envisagés, à 541.616.000 francs, soit :

Pour les Finances	113.478.000
— Justice	2.573.000
— Affaires étrangères.....	10.553.000
— Intérieur.....	31.949.000
— Cultes.....	129.000
— Guerre	91.129.000
— Marine	59.563.000
— Instruction publique.	18.582.000
— Beaux-Arts.....	13 784.000
— Commerce.....	11.877.000
— Travail.....	4.880.000
— Colonies.....	58.311.000

— Agriculture.....	10 522 000
— Travaux publics.....	59.672 000
— Postes.....	55.551.000

Nous donnons ci-après le rapport entre les augmentations nettes de crédits (toutes annulations et crédits de fonds de concours déduits), et le montant total des paiements. Nous y joignons les résultats d'un travail analogue, établi par M. Gautier, pour les dix exercices 1896-1905, avec les mêmes éléments mais en considérant non le montant des paiements, mais celui des crédits accordés par le budget primitif (1).

Le signe — indique une diminution de crédits :

	Rapport entre les augmentations nettes et les paiements (1906-1910)	Rapport entre les augmentations nettes et les crédits primitifs (1896-1905)
<i>Ensemble du budget.</i>	1,09 0/0	1,50 0/0
Cultes.....	9,9 0/0	— 2 0/0
Commerce.....	8,4	25 0/0
Guerre	8	4
Affaires étrangères..	5,2	11
Intérieur.....	4,5	— 0,70
Travail	3,9	»
Justice	3,7	2 0/0
Agriculture.....	3,2	0,50
Travaux publics.....	1,5	— 0,30

1. *Les Crédits supplémentaires en France (Revue de science et de législation financières, année 1909, p. 278 et suivantes).*

Finances	0,09	0,10
Postes.....	0,03	2
Instruction publique. —	0,9	0,10
Marine..... —	0,2	2
Beaux-Arts..... —	1,2	4
Colonies..... —	7,4	6

Il est difficile de tirer une conclusion du rapprochement de nos chiffres avec ceux de M. Gautier. Tout au plus, pourrait-on dire que les responsabilités de chaque ministère varient chaque année. Il pourrait sembler que, pour l'ensemble des cinq derniers exercices, le montant des crédits additionnels soit proportionnellement moins élevé que pendant les dix exercices précédents; on a, en effet, pour l'ensemble du budget, 1,09 o/o et 1,50 o/o. Mais il faut tenir compte de ce fait que le terme de comparaison est plus élevé dans un cas que dans l'autre (paiements d'une part, crédits primitifs de l'autre); il est bien certain que pour un même budget, le montant des crédits additionnels donne un pourcentage plus élevé par rapport aux crédits primitifs que par rapport aux paiements effectués, sans quoi il n'y aurait pas d'augmentations de crédits.

A un autre point de vue, nous avons pu constater qu'un très grand nombre de chapitres exigeaient des crédits additionnels, ce qui est manifestement la preuve d'évaluations défectueuses. Il est difficile, par conséquent, d'énumérer des catégories de dépenses

nécessitant d'une façon particulière des augmentations de crédits ; c'est à peine si on pourrait citer, au ministère des Finances les manufactures de l'État, à la Guerre les ordinaires, fourrages et le matériel du génie (3^e ou 4^e section), à la Marine les approvisionnements et subsistances, à l'Agriculture les subventions et secours pour désastres, aux Travaux publics l'amélioration des ports ou des canaux, aux Postes les frais de transport de dépêches.

Enfin, il est intéressant de constater que les dépenses d'exercices clos se sont élevées :

En 1907 à 22 926.000 fr.

En 1908 à 27.769 000 —

En 1909 à 39.191.000 —

En 1910 à 48.169.000 —

III. — INCONVÉNIENTS ET DANGERS DES AUGMENTATIONS DE CRÉDIT EN COURS D'EXERCICE

Le développement que nous avons cru devoir consacrer aux causes des crédits additionnels n'est pas sans intérêt ; la recherche de ces causes permettra peut-être de remédier aux fâcheux effets des augmentations de crédits en cours d'exercice ; ce sont ces effets que nous devons maintenant chercher à déterminer.

L'un de ces effets apparaît, à première vue, la

rupture de l'unité budgétaire. Les crédits qui viennent s'ajouter aux évaluations de la loi de finances postérieurement au vote de celle-ci, ne font pas corps avec elle ; il faut, pour connaître le montant total des crédits pour un exercice donné, rechercher dans tous les documents qui, depuis le budget, ont ouvert ces crédits. Or, ainsi qu'on l'a dit, « le budget doit être dressé de telle façon qu'il suffise de faire deux additions pour avoir le total des dépenses et celui des recettes, et une soustraction pour savoir s'il est en équilibre, en excédent ou en déficit » (1).

La rupture de l'unité des budgets par les crédits additionnels est une des causes de l'affaiblissement du pouvoir de contrôle qui appartient au Parlement sur l'exécution du budget par le Gouvernement. En présence d'une demande de crédits supplémentaires, les Chambres ne donnent pas à l'étude de cette demande toute l'attention et tout le soin qu'elles apportent normalement au vote du budget annuel. Ainsi, par l'affaiblissement du contrôle parlementaire, les augmentations de crédits en cours d'exercice risquent de porter atteinte à la règle d'après laquelle le budget doit être voté en toute connaissance de cause ; c'est là un des effets de la rupture de l'unité budgétaire, que Thiers signalait à l'Assemblée

1. Boucard et Jèze, *Éléments de science des finances et de législation financière française*, 2^e édition, p. 107.

Nationale, le 20 juin 1871 : « Quels étaient les budgets de l'Empire ? Eh bien, messieurs, le secret des présentations budgétaires sous l'Empire, c'était de diviser le budget vrai — il n'y a de budget vrai que celui qui comprend toutes les dépenses de l'État — le secret de ces présentations, dis-je, c'était de diviser le budget en plusieurs parties de manière à rendre la centralisation difficile ou laborieuse au moins, et de tromper ainsi le pays sur la réalité et l'étendue de la dépense qu'il doit faire ».

Non seulement le Parlement, ainsi que nous l'avons fait remarquer, n'apporte pas tout le soin désirable à l'étude des projets de loi portant ouverture de crédits additionnels, mais encore il y a des cas, nous le verrons, où il n'est appelé à statuer qu'après coup et où sa seule attribution consiste à sanctionner des faits accomplis.

De l'affaiblissement du contrôle parlementaire résulte indirectement l'augmentation des dépenses. La certitude qu'a le gouvernement d'obtenir sans grandes difficultés les crédits qui apparaîtraient nécessités par l'exécution des services postérieurement au vote du budget, lui permet d'apporter moins de soin dans l'établissement de ses prévisions de dépenses.

La Commission du budget ne cesse de réclamer des économies ; elles a peut-être même le tort, ainsi que le contestait M. Poincaré à la tribune de la

Chambre des députés, le 28 mars 1892 (1) d'accepter trop légèrement celles qui lui sont offertes. Bien souvent, le gouvernement ne propose ces économies, plus apparentes que réelles, que pour obtenir sur d'autres chapitres des crédits plus considérables.

Ainsi, la possibilité pour le gouvernement d'obtenir des augmentations de crédits dans le cours de l'exercice aboutit à ce résultat que ce sont les dépenses les plus utiles qui sont souvent insuffisamment dotées tandis que les administrations se trouvent exagérément au large en ce qui concerne les dépenses les moins indispensables, parfois les dépenses contestables.

De ces procédés peut résulter une majoration du chiffre des dépenses, puisqu'en présence des économies qui leur sont offertes, les Chambres peuvent se laisser aller à accorder à certains chapitres des crédits trop élevés. D'autre part, combien d'économies, réelles celles-là, auraient pu être réalisées, si les ministres n'avaient dans les crédits additionnels un moyen qui leur est toujours ouvert pour remplacer, en fin d'exercice, les crédits trop libéralement employés au début de l'année financière.

Ainsi, la plupart du temps, c'est vainement que le budget aura été établi en équilibre. Certes, au

1. Chambre des députés. Débats parlementaires. *Journal officiel* du 29 mars 1892.

moment où il a été préparé et voté, on devait s'attendre à des évènements imprévus susceptibles de venir augmenter le montant des dépenses, mais on pouvait aussi espérer que des plus values de recettes en compenseraient, et même au delà, les effets. Mais, si les crédits additionnels deviennent nécessaires, non pas seulement pour réaliser des dépenses impossibles à prévoir, mais aussi pour des dépenses dont on pouvait parfaitement évaluer le montant, alors les augmentations de crédits dépassent les plus-values de recettes et l'équilibre du budget se trouve rompu (1).

C'est là le plus dangereux de tous les inconvénients des crédits additionnels. Qu'importe, en effet, que le Gouvernement ait apporté au Parlement un projet de budget en équilibre apparent, que la commission du budget à la Chambre des députés et celle des finances au Sénat aient cru avoir réalisé cet équilibre dans les évaluations qu'elles ont arrêtées, si tout est détruit après coup.

C'est qu'en effet, les dépenses sont examinées avant le vote du budget, à un double point de vue, celui de leur utilité intrinsèque et celui des possibi-

1. « C'est en vain que le budget a été présenté et voté en équilibre, si des crédits ultérieurs viennent en détruire l'économie ; on pourrait arriver ainsi à soumettre au Parlement des budgets qui offriraient tous des excédents de recettes et qui, cependant, se solderaient tous, en fin d'exercice par des déficits ». Bergeret, *Mécanisme du budget de l'État*, page 96.

lités financières. Ce second point de vue, qui est celui de l'équilibre, disparaît quand les dépenses se présentent, non plus au moment de l'élaboration du budget, mais isolément et sous forme de crédits additionnels ; le souci de l'équilibre est, à ce moment-là, disparu de tous les esprits.

Il peut sembler, cependant, que la rupture de l'équilibre du budget ne soit pas une conséquence inéluctable, et en quelque sorte fatale, des augmentations de crédits en cours d'exercice. N'y a-t-il pas, en effet, à côté des dépenses additionnelles, tout un ensemble de crédits qui n'ont pas été employés au moment de la clôture de l'exercice, soit parce que les services n'ont pu encore les consommer dans leur totalité, soit parce que les dépenses auxquelles ils devaient pourvoir ont été évaluées à un chiffre supérieur à celui qui était nécessaire. Dès lors, il semble qu'il pourrait se produire entre les crédits additionnels et les annulations de crédits une sorte de compensation grâce à laquelle l'équilibre se trouverait sauvé.

C'est d'ailleurs l'idée qu'on trouve au fond du système des virements ; celui-ci consiste, en effet, à porter à un chapitre trop pauvrement doté telle part des crédits d'un autre chapitre. Le procédé aurait pour résultat de donner aux ministres plus de latitude, en leur permettant de se passer de la sanction législative pour se procurer des crédits ; il a été pra-

tiqué en France sous le second Empire et on le retrouve aujourd'hui dans quelques législations étrangères, par exemple la législation anglaise en ce qui concerne les dépenses de la guerre et de la marine.

L'idée d'une sorte de compensation, qui s'établirait entre les augmentations et annulations de crédits, est particulièrement intéressante au point de vue de l'équilibre du budget. « Dans une bonne gestion financière, les crédits supplémentaires devraient être compensés par les annulations en fin d'exercice, c'est-à-dire par les crédits non employés et qui restent disponibles. Malheureusement, il est fort rare que les crédits supplémentaires et les annulations de crédits se compensent (1). »

Il faut remarquer qu'il n'y a aucun rapport à établir entre les augmentations et les annulations de crédits (2); cela apparaît à première vue quand on

1. Leroy-Beaulieu, le budget de 1878 (*Économiste français*, 1877).

	Annulations	Suppléments	Augmentations nettes
2. 1901...	75.092.389 fr.	222.315.820 fr.	147.223.431 fr.
1902...	75.659.691 »	172.579.597 »	96.916.906 »
1903...	70.323.966 »	139.076.365 »	68.752.399 »
1904...	71.797.672 »	145.022.481 »	73.224.809 »
1905...	100.194.436 »	183.907.274 »	83.712.838 »
1906...	116.814.755 »	259.567.050 »	142.752.295 »
1907...	107.068.086 »	153.418.770 »	46.350.684 »
1908...	91.733.504 »	201.893.917 »	110.160.463 »
1909...	86.199.683 »	266.954.272 »	180.754.589 »

observe les résultats de quelques exercices ; il est facile de se rendre compte que le chiffre des unes est toujours supérieur au chiffre des autres et que la rupture de l'équilibre dépend bien souvent de cette absence de concordance.

On ne saurait compter non plus sur les plus-values de recettes pour rétablir l'équilibre compromis par les crédits additionnels ; pourtant, des plus-values se produisent normalement et peuvent atteindre des chiffres très élevés ; cela tient, en grande partie, à la méthode employée pour les évaluations ; en prenant, en effet, pour base de ces évaluations, les résultats du dernier exercice connu, on peut s'attendre à les voir dépasser par les réalisations. Cette règle, dite de la pénultième année, ne tient pas compte du développement de la richesse publique et laisse une marge importante aux plus-values budgétaires.

Il y aurait là, pourrait-on croire, une raison presque certaine pour que l'équilibre du budget subsiste malgré les crédits additionnels, et il faut bien reconnaître que cela se produit parfois, mais, en réalité, on peut redire pour les plus-values de recettes ce qui a été dit pour les annulations de crédits, c'est-à-dire qu'on ne saurait établir aucun rapport entre elles et les crédits supplémentaires. Les résultats d'un exercice peuvent être en excédent de recettes ou en déficit, mais il est sage de ne pas compter sur les

ANNÉES	MONTANT RÉEL DU BUDGET VOTÉ			MODIFI	
	RECETTES (1)	DÉPENSES (2)	Excédent de recettes ou de dépenses prévues	Augmentation ou diminution de recettes	DÉPENSES (3)
					Augmen- tations (4)
I	2	3	4	5	6
1901.....	3.671.137.992	3.554.486.535	+ 116.651.457 ³	— 95.086.002	222.315.820
1902.....	3.680.289.260	3.602.407.687	+ 77.881.573	— 97.797.140	172.579.597
1903.....	3.595.349.906	3.528.475.921	+ 66.873.985	+ 72.136.530	139.076.365
1904.....	3.620.913.161	3.565.302.673	+ 55.610.488	+ 118.136.789	145.022.481
1905.....	3.671.658.018	3.623.126.015	+ 48.532.003	+ 94.688.789	183.907.274
1906.....	3.748.626.441	3.709.257.144	+ 39.369.297	+ 88.373.746	259.567.050
1907.....	3.669.420.606	3.833.889.579	+ 35.531.027	+ 98.946.525	153.418.770
1908.....	3.953.668.280	3.910.389.283	+ 43.272.997	+ 12.736.848	201.893.917
1909.....	4.065.671.907	4.005.335.874	+ 60.336.033	+ 75.241.054	266.954.272
1910.....	4.240.305.054	4.185.496.437	+ 54.808.617	+ 33.585.735	276.224.177

1. Y compris les modifications de lois postérieures au budget et les évaluations supplémentaires.

2. Y compris les modifications de lois postérieures au budget, et les crédits sur fonds.

3. Dans les colonnes 4, 9 et 12, le signe — représente un excédent de dépenses, le signe +,

4. Y compris les dépenses d'exercices clos.

CHARGES			RÈGLEMENT		
Diminutions	Solde des augmentations ou diminutions	Différences entre les augmentations de recettes et de dépenses	RECETTES	DÉPENSES	EXCÉDENT OU DÉFICIT
7	8	9	10	11	12
6.092.389	+ 147.223.431	— 242.309.433 ³	3.576.051.900	3.701.709.966	— 125.657.976 ³
6.659.691	+ 96.919.906	— 194.713.046	3.582.492.120	3.699.327.593	— 116.831.473
6.323.966	+ 68.752.399	+ 3.456.475	3.667.558.780	3.597.228.320	+ 70.330.460
6.797.672	+ 73.224.809	+ 44.911.721	3.739.049.691	3.638.527.482	+ 100.522.209
6.194.436	+ 83.712.838	+ 10.975.951	3.766.346.807	3.706.838.853	+ 59.507.954
6.814.755	+ 142.752.295	— 54.378.549	3.837.000.187	3.852.009.439	— 15.009.252
6.068.086	+ 46.350.684	+ 52.595.841	3.968.367.131	3.880.240.263	+ 88.126.868
6.733.504	+ 110.160.413	— 97.423.565	3.966.405.128	4.020.549.696	— 54.144.568
6.199.683	+ 180.754.589	— 105.513.535	4.140.912.161	4.186.090.463	— 45.177.502
6.802.005	+ 136.422.172	— 102.836.437	4.273.890.789	4.321.918.609	— 48.027.820

Divers produits figurant au budget pour mémoire.
 ours, etc.
 ent de recettes.

plus-values de recettes pour compenser en aucune façon les augmentations de crédits (1).

D'autre part, on peut soutenir avec raison que les plus-values de recettes n'ont aucunement pour emploi normal de parer aux découverts que créeraient les crédits additionnels. Si elles n'étaient pas employées à cet usage, elle demeureraient disponibles et pourraient servir à des fins moins contestables. C'est l'idée qu'exprimait M. Poincaré à la tribune de la Chambre le 28 mars 1892 (2).

« Nous ne croyons pas, disait-il, que les plus-values budgétaires soient destinées à être absorbées, en tout ou en partie, par les crédits supplémentaires; ces plus-values ont un objet immédiat qui est d'ores et déjà fixé dans les lois de finances; elles doivent servir avant tout, à parachever l'œuvre de l'unification budgétaire... et à l'heure où cette œuvre sera définitivement accomplie, les plus-values doivent, en premier lieu, être le gage intangible des amortissements nécessaires et, ensuite, elles doivent être l'instrument le plus sûr des réformes fiscales et la garantie inaliénable des futurs allègements d'impôts. »

1. Augmentations et annulations de crédits, plus-values de recettes, résultat définitif du budget, il y a là un certain nombre d'éléments qu'il peut paraître utile de rapprocher. Le tableau précédent montre, pour les exercices de 1901 à 1910, en face des prévisions budgétaires, les modifications qu'elles ont subies et les résultats auxquels ces modifications ont abouti.

2. *J. off.*, année 1892. Chambre des députés, *Débats*, p. 382 à 384.

Les plus-values budgétaires devraient donc se trouver absolument en dehors de toute considération d'équilibre; encore, si elles pouvaient toujours compenser les augmentations de dépenses, n'y aurait-il que demi-mal, mais nous avons vu qu'il n'en est pas toujours ainsi. Il en résulte une conséquence des plus fâcheuses qui est un nouvel inconvénient des crédits additionnels à ajouter à ceux que nous avons déjà étudiés.

Bien que souvent réglé en déficit, le budget n'en a pas moins dû faire face à toutes les dépenses qui ont été effectuées. Comme tout commerçant, dont les disponibilités sont insuffisantes, il lui a fallu s'en procurer en s'adressant à son banquier ordinaire, c'est-à-dire au Trésor. Celui-ci devra donc augmenter à son tour ses disponibilités et recourir à des moyens de trésorerie qui ne sont pas sans causer de nouvelles dépenses et nécessitent l'augmentation du crédit ouvert au budget pour y faire face.

Les moyens qu'emploie le Trésor pour se procurer les ressources nécessaires aboutissent à l'augmentation tant de la dette flottante que du montant des obligations à court terme en circulation.

La dette flottante comprend les sommes qui sont dues par le Trésor et qui proviennent, d'une part, des versements effectués en compte courant obligatoirement ou non par certains organismes (Caisse des Dépôts, villes, départements, etc.), d'autre part,

des bons du Trésor remis à des particuliers ou à des banques et qui sont remboursables à des échéances ne pouvant dépasser un an ; si les recettes de l'exercice ont été, en réalité, inférieures aux dépenses, c'est avec les fonds de la dette flottante qu'on couvre le déficit.

On peut recourir également aux obligations à court terme émises avec l'autorisation du Parlement. Elles servent, en général, à réaliser un but précis en vue duquel l'autorisation législative est accordée ; telles sont celles qui ont été émises pour le compte du perfectionnement de l'armement ou pour le remboursement des cautionnements en numéraire à la suite de la faculté, donnée à certains comptables, de s'affilier à une société de cautionnement mutuel. En ce qui concerne spécialement les déficits budgétaires, la loi du 26 février 1903 a, par son article 9, autorisé le ministre des Finances à émettre des obligations du Trésor jusqu'à concurrence des insuffisances de recettes des exercices 1901 et 1902 et dans la limite d'un chiffre maximum de 250 millions de francs.

Toutes ces mesures, augmentation de la dette flottante et de la circulation des obligations à court terme, ne sont pas sans présenter de sérieux inconvénients.

En premier lieu, elles ont pour effet de charger les dépenses budgétaires par le paiement d'intérêts

élevés ; s'il s'agit, par exemple, de bons du Trésor qui sont des obligations souscrites par le ministre des Finances et qui sont émises soit par négociation avec des sociétés financières, soit par souscription publique après avis inséré au *Journal officiel*, il faut en payer les intérêts suivant la situation du marché des capitaux.

Si le montant de la circulation des bons du Trésor s'élève à un chiffre anormal, une dépense supplémentaire se trouve ainsi nécessitée et non pas seulement parce que les capitaux à rémunérer sont plus importants, mais encore par suite de l'élévation du taux de l'intérêt. Ce taux est généralement fixé à 1 o/o, mais, si l'on doit se procurer de grosses sommes (ce qui a lieu la plupart du temps au début de l'année avant la rentrée des impôts), il devient nécessaire de faire des conditions plus avantageuses pour attirer la clientèle. C'est dans ces conditions qu'on a pu voir, au commencement de 1912, le taux de 3 o/o nécessité par les constantes avances faites au caissier des chemins de fer de l'État et qui n'avaient pas laissé que d'appauvrir le Trésor (1). Or, il n'est pas sans inconvénient d'élever ainsi le taux d'intérêt, car il s'agit de rémunérer un capital de plusieurs centaines de millions.

1. Ce taux, maintenu pendant deux jours, a suffi pour procurer au Trésor plus de 220 millions de francs.

Un autre danger de l'augmentation de la dette flottante, c'est d'entraîner le Parlement à faire des dépenses extraordinaires avec les fonds ainsi réalisés qui sont en réalité des fonds d'emprunt ; mais c'est là un danger que peut permettre d'éviter la moindre sagesse financière.

Enfin, plus la dette flottante est importante et plus il y a de craintes de voir se produire des demandes de remboursement ; si on prend, par exemple, les fonds déposés en compte courant par les caisses d'épargne, on conçoit qu'il puisse y avoir à craindre des retraits ; l'éventualité est d'autant plus dangereuse que les demandes de remboursement se produisent surtout en temps de crise et coïncident avec les époques où les impôts rentrent moins facilement.

Le seul remède que l'on puisse employer contre l'augmentation de la dette flottante consiste à la consolider, c'est-à-dire à la convertir en dette non exigible et cela par l'émission d'emprunts. On voit donc que les augmentations de crédit peuvent aboutir à l'augmentation de la dette publique, et c'est encore un de leurs dangers indirects.

Si tous les inconvénients que nous venons de relever ne sont pas tous inévitables, ni très directs, ils n'en sont pas moins dangereux. De la rupture de l'unité budgétaire, de l'affaiblissement du contrôle parlementaire résultent presque nécessairement, avec l'augmentation des dépenses publiques, la rupture

de l'équilibre budgétaire, l'augmentation de la dette flottante et bientôt l'accroissement de la dette publique.

Ce sont là des dangers assez graves pour que l'on ait cherché à réduire les crédits additionnels, dans la plus large mesure possible, et à remédier à leurs inconvénients. Tel est le but de la législation que nous allons étudier.

Nous avons constaté que l'affaiblissement du contrôle parlementaire est à la fois une cause et un inconvénient des crédits additionnels. Cette constatation nous permet de voir le danger qu'il y aurait à laisser le gouvernement libre de modifier à son gré les chapitres du budget et d'augmenter sans autorisation les crédits qui lui ont été accordés.

La législation des crédits additionnels soulève donc un premier problème, d'ordre en quelque sorte politique, celui des rapports entre les Chambres et le pouvoir exécutif. Lorsque cette législation a établi un contrôle suffisant sur les actes ministériels, il reste à s'efforcer de réduire le montant des crédits additionnels en agissant sur leurs causes.

D'où un second problème, celui des rapports entre les crédits additionnels et l'équilibre du budget. C'est ce problème qui fera l'objet de la seconde partie de notre étude.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE DES CRÉDITS ADDITIONNELS.

I. — LA SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE

La législation des crédits additionnels est dominée par deux principes : d'une part, la nécessité de pourvoir aux dépenses urgentes, même en cas d'absence de crédits budgétaires, et, d'autre part, le vote des dépenses par le Parlement. Ces deux principes peuvent, jusqu'à un certain point, sembler contradictoires.

Il peut se faire, en effet, que l'épuisement des crédits se produise en l'absence des Chambres et qu'à ce moment des événements nécessitent des dépenses urgentes ; le premier principe que nous avons énoncé ne doit-il pas permettre au gouvernement de se passer de l'autorisation du Parlement, tandis que le second lui commanderait d'attendre la

réunion des Chambres pour engager la dépense si urgente, si indispensable soit-elle.

La législation des crédits additionnels doit donc avoir pour objet de concilier ces deux points de vue et peut être considérée comme bonne si l'on est parvenu à ne leur porter à chacun qu'une atteinte aussi faible et aussi légitime que possible.

Partant de ces principes, l'idée qui doit apparaître tout d'abord est celle de la connexion entre les augmentations de crédits en cours d'exercice et la spécialité budgétaire. En subdivisant le vote du budget, la loi renferme les diverses dépenses dans des limites étroites et rend difficile une précision absolue (1). On peut donc dire que les prévisions de dépenses prêtent aux inexactitudes et aux omissions en raison même de la spécialité étroite des autorisations budgétaires ; plus le Parlement apporte de précision dans la nomenclature des objets pour lesquels les crédits sont alloués, plus le Gouvernement risque de se trouver en présence de dépenses non prévues ou insuffisamment dotées, plus, aussi, on peut s'attendre

1. Royer-Collard. Discours du 18 avril 1822. « Son consentement (du Parlement) général doit se décomposer en autant de consentements particuliers qu'il y a de services différents allégués par le gouvernement. L'allocation d'un service emporte la supposition que ce service sera fait et non pas un autre ; ainsi, les services tels qu'ils sont exposés, sont les raisons, les causes et les conditions des votes successifs des Chambres. »

à ce que les administrateurs dépassent les crédits strictement spécialisés.

Les ministres étant limités, quant aux dépenses à effectuer pour chaque nature de service, par les bornes étroites du chapitre, il serait de toute nécessité que les dépenses soient évaluées aussi exactement que possible ; or, nous avons vu la difficulté, sinon l'impossibilité absolue, de faire des évaluations rigoureusement exactes.

Il en est tout autrement lorsque le budget est voté par grandes divisions. « Lorsque la spécialité n'existait pas dans le budget, il n'était, à vrai dire, qu'un marché à forfait passé avec le gouvernement, sous la condition d'un apurement définitif en fin de compte de toutes les recettes et dépenses opérées pour le compte ou à l'acquit de l'État. Peu importait alors qu'un service fut convenablement, suffisamment doté, puisque le ministre, agissant sur l'ensemble de ses allocations, pouvait, à son gré, disposer de l'emploi des fonds et favoriser ou délaisser telle partie du service qui appelait plus ou moins sa sollicitude. » (1)

Cette connexion étroite entre la spécialité et les augmentations de crédits est à la base de toute la législation et nous allons la voir se manifester dans l'exposé historique que nous devons faire. Nous

1. Le Peletier d'Aunay, séance du 1^{er} janvier 1833.

pourrons constater que la législation des crédits additionnels se développe parallèlement aux progrès de la spécialité budgétaire.

C'est également cette connexion étroite qui nous amènera à ne faire remonter cet historique qu'à la Restauration.

Sous l'ancien Régime, en effet, la notion du vote des dépenses par les représentants du pays n'avait pas encore pénétré dans les esprits. Au moment de la Révolution même, si on trouve dans tous les cahiers des États généraux le principe du vote de l'impôt par la nation, nulle part on n'y réclame le vote, ni même le contrôle de l'emploi des ressources produites par l'impôt. Dans ces conditions, le gouvernement se trouvait entièrement libre et on ne peut supposer une législation des crédits additionnels.

En principe, il n'en est pas tout à fait de même dans la période révolutionnaire ; ce sont en effet les assemblées de la Révolution qui ont proclamé les principes fondamentaux des finances publiques et, parmi eux, celui du consentement des dépenses par les élus de la nation ; mais elles ne purent organiser d'une façon régulière ni l'établissement du budget, ni le contrôle de son exécution. On vit bien, à diverses reprises, adopter des projets d'ensemble, mais ils ne méritaient guère le nom de budget.

D'ailleurs, et c'est là le point qui nous intéresse particulièrement, on fixait en bloc le montant des

fonds nécessaires à l'exécution des services. De même qu'il n'y avait pas la moindre spécialité budgétaire, il n'y avait pas de législation des crédits additionnels.

Il en fut de même, du moins en général, sous le Consulat et sous l'Empire. La Constitution de l'an VIII proclamait bien que le montant des recettes et des dépenses de l'État devait être fixé par une loi annuelle et qu'il ne pouvait être rien payé au delà des fonds déterminés par la loi pour chaque nature de dépenses ; mais, en fait, on ne put arriver, au moins jusqu'à l'an XII, à établir le budget normal prévu par la Constitution.

A partir de cette date, on observa mieux les principes et il fut décidé que le vote des dépenses serait réparti entre diverses catégories (une vingtaine) et que des lois postérieures à la loi de finances ouvrieraient, le cas échéant, des crédits supplémentaires. Mais ces dispositions restèrent lettre morte, en pratique. D'ailleurs, l'empereur avait la libre disposition d'une sorte de budget extraordinaire soustrait au contrôle de l'autorité législative ; les revenus du « domaine extraordinaire » lui permettaient de dépenser comme il l'entendait, car il en disposait librement par décrets ou simples décisions.

II. — DE LA RESTAURATION AU SECOND EMPIRE

Au début de la Restauration, le principe de la spécialité budgétaire n'avait pas encore triomphé, et, en 1816, on soutenait à la Chambre des pairs que « les ministres ont le droit de disposer librement des recettes, le Parlement se bornant à voter en bloc les dépenses ». Ce n'est que de l'année suivante que datent, avec les premières traces de la spécialité, les premières dispositions relatives aux crédits additionnels.

Il faut rechercher la cause de ces dispositions dans l'état lamentable des finances publiques ; les premières années de la Restauration se trouvèrent en effet soumises aux charges très lourdes de la liquidation du passé. Le ministre des Finances faisait ressortir, le 14 novembre 1816, que le budget de l'année suivante devait être, de toute nécessité, plus fort que les budgets antérieurs et cela, parce qu'indépendamment de son propre service, il devait subvenir à une grosse part des déficits des budgets de 1814, 1815 et 1816. Le projet se présentait avec un excédent présumé de dépenses s'élevant à 314 millions.

La gravité de la situation explique donc les propositions faites à la Chambre par sa commission du

budget. Il s'agissait d'ajouter à la loi de finances de l'exercice 1817 (qui fut la loi du 25 mars 1817) deux articles devant avoir des conséquences heureuses pour le contrôle parlementaire. Les propositions de la commission furent votées sans discussion et devinrent les articles 151 et 152 de la loi de finances.

Quant à la spécialité, ces articles organisaient le vote du budget, non plus en bloc, mais par ministères ; d'autre part les ministres ne pouvaient, sous leur responsabilité personnelle, dépenser au delà des crédits qui leur étaient accordés de même qu'il était interdit au ministre des Finances, sous la même responsabilité, d'autoriser les paiements qui dépasseraient ces crédits (1).

Quant à la législation des crédits additionnels, la loi contenait une exception au principe de la défense faite aux ministres de dépenser au delà des crédits à eux accordés ; dans les cas extraordinaires et urgents, il pouvait être dépensé au delà, mais en vertu d'une ordonnance royale et à la condition de convertir cette autorisation en loi à la plus prochaine session des Chambres.

Ainsi, le premier état de la législation en notre matière contient une quadruple limitation aux pouvoirs des ministres :

1. « Cette loi se borna à enfermer les ministres dans leurs budgets particuliers et les laissa libres ensuite d'en distribuer la somme à leur gré » (Thiers, séance du 23 novembre 1830).

1° Il faut qu'il s'agisse de circonstances extraordinaires ;

2° La dépense à effectuer doit avoir un caractère d'urgence ;

3° Une ordonnance royale est nécessaire ;

4° Il faut une ratification législative. Cette dernière disposition a une importance particulière en ce qu'elle permet au Parlement de rechercher si le ministre intéressé a bien apprécié les caractères de nécessité et d'urgence de la dépense.

Ce n'est pas à dire que les services publics se trouveront arrêtés si ces deux caractères ne se rencontrent pas ; dans ce cas, en effet, les administrations ont tout le temps de s'adresser à l'autorité législative avant d'engager la dépense.

L'article 21 de la loi de finances du 27 juin 1819 laissait ces dispositions entières ; il se bornait en effet à les compléter en décidant que la présentation aux Chambres des crédits extraordinaires prévus par la loi de 1817 devait être faite avant le règlement définitif des budgets antérieurs.

Ces dispositions ne donnèrent pas tout ce qu'on en pouvait attendre, car les crédits accordés furent dépassés à plusieurs reprises sans qu'aucune ordonnance royale ait autorisé le paiement de la dépense. C'est ainsi qu'un membre de la Chambre déclare, en 1820, qu'« il n'est pas un ministre presque qui se soit renfermé dans les limites de son crédit ; cepen-

dant, aucun cas extraordinaire et urgent n'a été constaté, nulle ordonnance du roi n'a été rendue. nulle ne nous a été présentée pour être convertie en loi (1) ».

Des propositions furent faites en 1820 par la commission du budget en vue de la substitution du vote par chapitre au vote par ministère ; l'interdiction faite aux ministres de dépenser au delà des crédits mis à leur disposition s'étendrait aux chapitres. En même temps la commission prévoyait que des ordonnances royales pourraient permettre d'appliquer à différents chapitres les fonds demeurés disponibles sur d'autres chapitres. Dans les cas extraordinaires et urgents, une ordonnance pourrait autoriser provisoirement des dépassements de crédits, à la condition d'être communiquée aux Chambres à leur plus prochaine session ; celles-ci statueraient et décideraient s'il y avait lieu ou non d'accorder la loi d'indemnité.

Ces propositions furent énergiquement combattues par le ministre des Finances (2) qui invoquait la destruction de l'autorité royale. La Chambre approuva sa manière de voir et les propositions de la commission du budget furent repoussées. La tentative ainsi faite d'introduire une plus grande spécialité

1. *Moniteur officiel*, 6 avril 1820.

2. M. Corvetto, *Moniteur universel*, du 2 juillet 1820.

budgétaire est assez intéressante, non pas seulement par elle-même, mais parce que les arguments invoqués par le ministre pour la faire échouer sont ceux que l'on a toujours donné contre la spécialité ; c'est, en effet, toujours la crainte de voir passer l'administration dans les Chambres qui a été l'argument principal, souvent le seul des adversaires du vote spécialisé.

Par suite de l'échec de cette tentative, la spécialité et les crédits additionnels demeurèrent soumis aux dispositions des lois de 1817 et de 1819 jusqu'à l'année 1827. Cependant de nouvelles propositions avaient été faites à plusieurs reprises, notamment en 1822 (1), mais sans succès.

Une ordonnance du 2 septembre 1827 établit le vote du budget par sections spéciales dans l'intérieur de chaque ministère ; un nouveau pas était ainsi fait dans la voie de la spécialité, mais les ministres n'en demeuraient pas moins très au large dans des divisions encore fort vastes.

En même temps, une modification était apportée à la législation des crédits additionnels. Pour la première fois, on établissait une distinction entre les dépenses non prévues au budget et les dépenses prévues, mais insuffisamment dotées. Tandis que les crédits affectés aux premières continuaient, comme

1. Amendement proposé par M. Devaux.

dans la législation antérieure, à être régularisés à la plus prochaine session des Chambres (1), les autres n'étaient régularisés que dans la loi de règlement de l'exercice (2). Il y a dans cette disposition la première forme de la distinction qui sera toujours faite à dater de cette époque entre les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires.

A un autre point de vue, on peut remarquer qu'il est encore possible de trouver actuellement les deux époques pour la sanction des Chambres ; il est vrai que les crédits ouverts par décrets doivent toujours être ratifiés par les Chambres à leur plus prochaine session. Mais, au cas où les crédits auraient été irrégulièrement dépassés, ce ne serait que dans la loi de règlement que le Parlement serait appelé à sanctionner l'acte ministériel.

La loi du 29 janvier 1831 (3), sans toucher à la législation des crédits additionnels, fit faire un nouveau pas à la spécialité budgétaire en substituant au vote par sections le vote par chapitres ; ceux-ci étaient définis de la façon suivante : « Chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs et de même nature. »

* * *

1. Article 3 de l'ordonnance.

2. Article 4.

3. *Moniteur universel* du 1^{er} février 1831.

Dès l'année suivante, on constatait à diverses reprises devant les Chambres la contradiction qui existait entre la loi du 25 mars 1817 et l'ordonnance royale de 1827 ; le second de ces textes n'avait pu, en effet, abroger le premier. Or, si la question n'avait pas d'importance en ce qui concerne les dépenses imprévues dont les deux textes prévoyaient la régularisation à la première session, il n'en était pas de même en ce qui touche les services insuffisamment dotés. D'après la loi de 1817, la dépense faite en excédent des crédits doit être régularisée à la plus prochaine session, d'après l'ordonnance de 1827 dans la loi de règlement.

D'autre part, lors de la discussion des crédits supplémentaires de l'exercice 1832, le ministre des Finances déclarait que si l'application de la loi de 1817 aux crédits supplémentaires avait peu d'importance à une époque où les ministres pouvaient faire passer les allocations d'un chapitre à l'autre sans intervention législative, il n'en était plus de même dans le système de la spécialité par chapitres. Il devenait indispensable de demander des suppléments de crédits chaque fois qu'un chapitre présentait des excédents de dépenses.

De ces considérations résultait aux yeux du Gouvernement la nécessité de tracer aux ministres des règles suffisamment claires et précises pour qu'il ne subsiste aucun doute sur les conditions de leur

responsabilité en matière d'excédents de dépenses et de suppléments de crédits.

La commission, chargée d'examiner le projet, établit que le budget ne pouvait être qu'un état de prévision approximative des subsides nécessaires ; dès lors, ajourner à l'époque du règlement définitif par la loi des comptes la connaissance des besoins survenus et des dépenses qu'ils auraient entraînées, c'était soustraire au contrôle les nouvelles charges et leurs conséquences ; c'était, en second lieu, rendre mensongère la fiction de la responsabilité ministérielle en la reportant à plusieurs années après les faits, c'est-à-dire à une époque où les ministres responsables avaient les plus grandes chances de n'être plus là pour en répondre (1).

De cette constatation sortit la loi du 24 avril 1833 qui contenait deux ordres de disposition. Le premier était relatif à la régularisation des crédits additionnels. Quelles que fussent les dépenses, dotées insuffisamment ou non prévues, les crédits devaient être régularisés comme sous l'empire de la loi de 1817, c'est-à-dire que les ordonnances royales devaient être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres (2).

1. Le système fut vivement critiqué par quelques membres de la Chambre qui considéraient comme une complication inutile la création de deux sortes de crédits additionnels et estimaient qu'il faut toujours attendre la clôture de l'exercice pour savoir l'importance des insuffisances.

2. Articles 3 et 5.

D'autre part, il était décidé que les ordonnances royales ouvrant des crédits supplémentaires ne seraient exécutoires par le ministre des Finances qu'autant qu'elles auraient été rendues sur l'avis du Conseil des ministres (1). Cette disposition nouvelle n'est pas sans importance, car elle tendait à rendre le cabinet tout entier solidaire en ce qui concerne les augmentations de crédits faites pour un ministère spécial ; elle devait, semble-t-il, donner une présomption plus grande de la nécessité de la dépense à laquelle il fallait pourvoir. En outre, le ministre des Finances est, par sa fonction même, porté à diminuer les demandes de crédits et à agir dans le sens de l'économie ; la loi de 1833 remettait à une autorité plus haute, le Conseil des ministres, la charge de concilier le ministre intéressé et le ministre des Finances et, au besoin, de prononcer entre eux.

Le deuxième ordre de dispositions que nous avons signalé dans la loi dont il s'agit intéresse plus particulièrement l'équilibre du budget ; nous aurons donc à y revenir ; disons seulement qu'en vertu de cette disposition, les ordonnances royales portant ouverture de crédits additionnels devaient être réunies en un seul projet de loi.

A cette époque, on peut constater le rapport étroit qui existe entre la spécialité budgétaire et les

1. Article 4.

augmentations de crédits en cours d'exercice. Les ministres étant plus à l'étroit dans leurs dépenses depuis la législation nouvelle, recouraient plus fréquemment à l'usage des crédits additionnels et cela, d'une part, parce qu'il est difficile de prévoir toutes les dépenses (dépenses extraordinaires) et, d'autre part, parce qu'on ne saurait faire des évaluations d'une exactitude parfaite (dépenses supplémentaires). Le chiffre des augmentations de crédits ne cessant de croître, le rapporteur de la commission du budget de l'exercice 1835 constatait les défauts de la loi du 24 avril 1833 et proposait d'insérer dans la loi de finances de nouvelles dispositions ; il s'agissait de décider que la faculté d'ouvrir un crédit par ordonnance du roi dans les cas extraordinaires et urgents ne serait applicable qu'aux services qui ne pouvaient être prévus et réglés au budget.

La commission se déclara disposée à fixer d'une façon plus précise les cas où de simples ordonnances pourraient ouvrir des crédits. La loi ne saurait, en effet, prohiber toutes les dépenses qu'elle n'a pas sanctionnées, mais elle doit déclarer d'un façon précise dans quelles circonstances l'autorité ministérielle aura le pouvoir de suppléer à l'insuffisance du vote législatif. On concluait à la nécessité de modifier la législation antérieure ; ce fut l'objet des articles 11 et 12 de la loi de finances du 23 mai 1834.

Ces articles rétablissent, mais à un nouveau point

de vue, la distinction déjà faite en 1827 entre les dépenses non prévues et les dépenses insuffisamment dotées. En ce qui concerne les premières, il n'est apporté que peu de changements à la législation en vigueur ; lorsqu'il s'agit, en effet, des crédits que rend nécessaires la création d'un service nouveau ou l'extension au-delà des limites du budget d'un service qui y figure, il est interdit aux ministres de se faire ouvrir des crédits sans attendre la réunion des Chambres, à moins que deux conditions ne soient remplies : c'est d'abord l'ancienne condition, parfaitement justifiée de l'urgence ; il faut en outre, et ceci apparaît comme une nouveauté, que les Chambres aient été dans l'impossibilité de prévoir le cas au moment du vote de la loi de finances. La loi demeurerait d'ailleurs muette en ce qui concerne la façon dont il pourrait être reconnu qu'il était impossible de prévoir la dépense ; il faut penser que cette reconnaissance était de la compétence des Chambres, quand la régularisation lui était demandée.

Lorsqu'il s'agit, au contraire, de crédits supplémentaires, c'est-à-dire des crédits additionnels nécessités par des dépenses prévues au budget, la loi de 1834 introduit une disposition entièrement nouvelle et qui répond à cette préoccupation de la commission du budget de déterminer les cas où l'autorité ministérielle doit avoir le droit de suppléer à l'insuffisance du vote législatif.

De là naissait une distinction entre les deux catégories de dispositions du budget, les commandements et les évaluations, distinction à laquelle répond, dans la nouvelle législation, la division des crédits en crédits limitatifs et crédits d'évaluation ou crédits votés. A ces derniers seuls doit s'appliquer la faculté d'augmentation par simple décision royale. La loi de 1834 dispose en effet que l'on déterminerait chaque année les chapitres du budget auxquels s'appliquerait la faculté dont il s'agit ; pour les autres, force serait aux ministres d'attendre la réunion des Chambres pour demander l'autorisation d'engager la dépense (1).

1. « Tantôt, disait M. Duchâtel, dans son rapport du 18 avril 1834, il (le budget) autorise un service et, comme le prix de ce service dépend des circonstances, en affectant à ce service une certaine somme, il se borne à évaluer la dépense sans prétendre la limiter... tantôt, il limite, d'une manière impérative, la dépense elle-même soit, parce que cette dépense est fixe de sa nature et ne peut pas augmenter sans que le service en soit modifié, soit parce que l'état des finances ou l'intérêt public ne permettent pas de dépasser la somme fixée par le crédit législatif... Il est évident que la faculté d'augmenter par ordonnance les crédits des chapitres du budget ne doit s'appliquer qu'aux dépenses de la première catégorie. Le législateur a voté ce service; par là même, il a autorisé toute la dépense que le service peut coûter. Le crédit supplémentaire n'est, en pareille circonstance, que l'exécution de la loi. Il n'en est pas de même des allocations fixes; pour toute cette partie du budget, les crédits supplémentaires ne peuvent pas être autorisés. La loi, en effet, a prononcé, et la loi doit être obéie. En vain, dira-t-on que la dépense qu'il s'agit de permettre par ordonnance est utile; quand les Chambres, en connaissance de cause, ont réglé un service, il ne doit pas être au pouvoir de l'administration de l'étendre de sa propre autorité. Si l'on admettait le principe contraire, le budget cesserait d'être une loi. »

En résumé, la faculté d'ouvrir des crédits par ordonnance s'applique aux dépenses non prévues lorsqu'elles ne pouvaient l'être dans la loi de finances et aux dépenses insuffisamment prévues si elle font partie des services votés dont la liste est annexée à la loi de finances.

* * *

Les événements de 1848 devaient avoir pour effet de modifier à nouveau la législation des augmentations de crédits en cours d'exercice. En effet, l'assemblée était devenue permanente et il y avait lieu de faire concorder avec ce nouvel état de choses les dispositions des lois antérieures relatives aux crédits additionnels. Il importait en outre de régler les conditions dans lesquelles les crédits pouvaient être ouverts pendant la prorogation de l'assemblée. Tel fut l'objet des propositions faites par la commission du budget lors de la discussion de la loi de finances de l'exercice 1850. Ces propositions furent adoptées et incorporées dans la loi du 15 mai 1850.

L'article 9 de ladite loi établissait le principe général de la nouvelle législation ; aucune dépense ne doit être ordonnancée ni liquidée sans qu'un crédit n'ait été, au préalable, ouvert à cet effet par une loi. En outre, après de longues discussions (1),

1. On faisait observer que si l'on peut en théorie refuser les crédits supplémentaires, il n'en est pas de même en pratique.

un amendement fut incorporé dans le texte, aux termes duquel toute dépense excédant le crédit accordé devait être laissée à la charge du ministre contrevenant.

Toutefois une exception était prévue au principe général et visait le cas de prorogation de l'Assemblée législative ; dans ce cas, en effet, des crédits, soit supplémentaires, soit extraordinaires pouvaient être accordés sans l'autorisation des Chambres, mais cela à trois conditions :

1° Il fallait un arrêté du Président de la République. On voulait, comme sous l'empire de la législation précédente, que la seule volonté du ministre fut impuissante au point de vue de l'engagement de la dépense nouvelle ;

2° C'est pour cette même raison qu'on exigeait également une délibération du Conseil des ministres ; la première condition n'aurait pas suffi, en effet, pour que le but poursuivi se trouve atteint ; une décision du Président de la République prise sur l'initiative d'un seul ministre n'étant, le plus souvent, que l'expression de la volonté de ce ministre ;

3° Il fallait enfin que l'acte présidentiel soit contre-signé par le ministre des Finances.

Ces formalités rendues obligatoires, la loi détermine la manière dont les arrêtés présidentiels doivent être sanctionnés par l'Assemblée législative. Ici, comme sous l'empire de la législation antérieure, on

trouve une distinction entre les crédits pour dépenses imprévues et les crédits pour dépenses insuffisamment dotées.

Lorsqu'il s'agit de crédits extraordinaires, les arrêtés du Président de la République doivent être soumis à l'approbation de l'Assemblée législative dans les dix jours qui suivent l'expiration de la prorogation de cette assemblée, et sous forme de projets de lois spéciaux. Il est prescrit, en outre, que les dépenses devront être urgentes et n'avoir pu être prévues ni réglées par le budget. C'est au moment d'accorder sa sanction que l'assemblée est appelée à apprécier si ces deux caractères ont été exactement interprétés.

En ce qui concerne les crédits supplémentaires, une distinction est faite, selon que les chapitres auxquels ils s'appliquent ont été ou non compris dans une nomenclature annexée chaque année à la loi de budget. Dans la négative, aucun supplément de crédit ne peut être ouvert sans l'assentiment préalable du pouvoir législatif. Dans le cas contraire, il n'en est pas de même ; et tous les arrêtés relatifs aux suppléments de crédits portant sur ces chapitres doivent être présentés chaque année par le ministre des Finances à la sanction de l'assemblée et cela au plus tard au mois de décembre, avec l'indication des voies et moyens.

En résumé, la loi de 1850 n'a pas modifié le fond

de la législation des crédits additionnels ; elle s'est bornée, sans toucher aux principes, à la mettre en harmonie avec la constitution nouvelle.

III. — DU SECOND EMPIRE A 1879

L'étude que nous avons faite de la législation des crédits additionnels depuis la Restauration jusqu'au second Empire, nous a permis de constater une évolution dans un sens restrictif de la liberté du Gouvernement ; cette évolution se manifeste d'une part par la spécialité de plus en plus étroite dans le vote du budget, d'autre part par la fixation de plus en plus précise des cas dans lesquels, par dérogation au principe général, des crédits peuvent être ouverts sans le consentement préalable de l'autorité législative.

Nous pourrions constater, avec la législation du second Empire, des tendances nouvelles en même temps qu'un nouveau procédé pour réaliser les dépenses imprévues, le procédé des virements de crédits.

Les entraves apportées à l'ouverture des crédits additionnels n'avaient pas empêché le développement toujours croissant des dépenses extra-budgétaires ; ce résultat, en quelque sorte négatif, de la législation antérieure servit d'argument au commissaire du gou-

vernement chargé de soutenir un projet de sénatus-consulte qui, soumis au Sénat le 6 décembre 1852, devait modifier d'une manière sensible la situation respective des deux pouvoirs.

Selon l'orateur, le résultat réel de l'ancienne législation est que les administrations dépensent tout ce que la loi de budget a pu mettre à leur disposition et que, dès lors, toute économie devient impossible. Il peut bien arriver qu'un ministre ait trop pour un des chapitres de son ministère et trop peu pour un autre ; mais, dans l'impossibilité de reporter sur celui-ci l'excédent de celui-là, et, dans l'obligation où il se trouve de recourir, en toute circonstance, à des crédits supplémentaires, le ministre intéressé ne peut avoir aucun intérêt à économiser sur les crédits afférents aux chapitres trop largement dotés. En effet, au moment où les Chambres seraient appelées à statuer sur ces crédits supplémentaires, soit en vue d'une autorisation préalable soit en vue d'une ratification, les demandes seraient appréciées en elles-mêmes et non en tenant compte des bonis réalisés d'autre part.

Dans la pensée du gouvernement, le sénatus-consulte, qui fut promulgué le 25 décembre 1852, devait modifier absolument cet état de choses. L'objet principal de la réforme consistait, au point de vue de la spécialité budgétaire, dans le retour pur et simple aux pratiques du début de la Restauration.

Le projet de budget continuait bien à être présenté au corps législatif avec des divisions par chapitres, et par articles, mais le vote avait lieu dorénavant par ministères, si bien que les ministres seraient entièrement libres de se mouvoir dans l'intérieur du crédit total accordé à chacun d'eux. Ceci pourtant n'est pas absolument exact et on pouvait trouver dans le sénatus-consulte une sorte de spécialité par chapitres. Elle consistait en ceci que la répartition par chapitres n'était pas laissée à l'entière disposition des ministres, mais devait être réglée par décret de l'empereur rendu en conseil d'État.

Mais cette restriction, on doit le remarquer, était presque de pure forme et cela pour deux raisons. D'une part, il est permis de penser que le décret de l'empereur ne devait être le plus souvent que le reflet des vues du ministre intéressé; quant à la manière de voir du conseil d'État, elle ne se manifestait au fond que par un avis auquel il était possible de passer outre.

D'autre part, la liberté des ministres leur était rendue toute entière parce qu'on avait introduit dans la législation un procédé nouveau, celui des virements de crédits. Il était décidé, en effet, que des décrets spéciaux rendus en conseil d'État pouvaient autoriser les ministres à faire passer d'un chapitre à l'autre certains crédits lorsque les circonstances en démontreraient l'utilité. Dès lors les ministres se

trouvaient libres, sauf assentiment de l'empereur et avis du conseil d'État, dans les limites du crédit accordé à chacun d'entre eux. On conçoit donc difficilement la répartition effectuée par décrets autrement que comme une base provisoire puisqu'il était toujours possible de modifier cette répartition pendant la période d'exécution du budget.

Le but poursuivi était la suppression ou, tout au moins, la réduction des crédits additionnels dans une large mesure, en permettant à un chapitre trop doté de subvenir aux besoins d'un chapitre qui l'était insuffisamment (1).

Dès l'année suivante, des rapports présentés à l'empereur par le ministre des Finances constataient que, malgré la faculté de virement, les crédits additionnels étaient encore beaucoup trop nombreux. Ces rapports attribuaient le fait, non à la législation mais à cette circonstance spéciale que le budget de l'exercice 1853 avait été établi avant le vote du sénatus-consulte. Dès lors les crédits de l'exercice n'avaient pu être calculés de manière à prévenir l'ouverture de crédits supplémentaires.

* * *

1. On lit dans un rapport de 1853 : « La faculté de virement d'un chapitre à l'autre supprimera la presque totalité des annulations de crédits ; il faut que, par contre, elle supprime de même la presque totalité des crédits supplémentaires. »

Une question de la plus haute importance ne tardait pas à se poser et à faire l'objet des discussions les plus vives. On s'aperçut, en effet, que le sénatus-consulte n'avait aucunement visé la législation antérieure; dès lors, il était permis de se demander s'il avait abrogé implicitement les dispositions des lois existantes relatives à la régularisation, dès la session suivante, des crédits additionnels sur un exercice non encore clos. Le sénatus-consulte avait bien prévu comment, dans certains cas, il pourrait être pourvu à la dépense sans recourir aux crédits supplémentaires, mais n'avait pas envisagé le cas où ceux-ci deviendraient nécessaires.

Le gouvernement soutenait cependant que cette règle de la régularisation dès la plus prochaine session avait été abrogée par le sénatus-consulte; c'était donc, selon lui, dans la loi des comptes que le corps législatif devait être appelé à statuer. L'opinion du gouvernement était présentée comme étant une conséquence logique du droit de virement, car c'est seulement à la clôture de l'exercice qu'on peut savoir d'une façon certaine que la dépense sera extra-budgétaire; jusqu'à cette date, elle pourra disparaître par l'effet d'un virement de crédits.

L'opinion inverse était au contraire professée par tous ceux qui se refusaient à voir dans l'abrogation des dispositions antérieures une conséquence nécessaire du procédé des virements. On faisait ressortir

en particulier, le danger qu'il y aurait à rejeter à deux années après les événements qui avaient rendu nécessaires des crédits additionnels, l'examen de l'urgence de ces besoins.

Le gouvernement dut inviter le corps législatif à statuer sur la question; de ses propositions et des modifications demandées par la commission du budget sortit l'article 21 de la loi de finances du 5 mai 1855.

Cet article contenait deux ordres de dispositions; l'un était relatif à la régularisation des crédits additionnels, l'autre à l'étendue du droit de virement.

Ici encore nous trouvons une distinction entre les crédits extraordinaires et les crédits supplémentaires. Tandis que les premiers devaient être soumis à la sanction législative dans les deux premiers mois de la session qui suivrait leur ouverture, les autres ne devaient l'être que dans les deux premiers mois qui suivraient la clôture de l'exercice intéressé. Il y avait là, en quelque sorte, une transaction entre les vues du gouvernement et les désirs du corps législatif. D'une part, pour le crédit extraordinaire on accordait deux mois au lieu de dix jours, mais on n'attendait pas la loi de règlement, d'autre part on attendait bien, en ce qui concerne les crédits supplémentaires, la clôture de l'exercice, mais on se refusait à faire subir à la régularisation les retards apportés en général au vote de la loi de règlement.

Quant à l'étendue du droit de virement, il était décidé que les suppléments de crédits ne pourraient faire l'objet de virements avant leur régularisation par l'autorité législative. Cette disposition apparaît logique puisque les crédits supplémentaires non encore régularisés ne sont ouverts que pour pourvoir à des dépenses urgentes ; ils ne sauraient être considérés comme de véritables crédits qu'autant que toutes les formalités prescrites par la loi ont été remplies.

Quelques années plus tard, la législation des augmentations de crédits se trouva remaniée de nouveau par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Le projet qu'avait présenté le gouvernement comportait trois objets différents :

1^o Substituer au vote du budget par ministères le vote par grandes sections ;

2^o Conserver au gouvernement le droit de virement entre tous les chapitres d'un même ministère ;

3^o Supprimer la faculté accordée jusque-là au gouvernement d'ouvrir par décrets, en l'absence du corps législatif, des crédits supplémentaires et extraordinaires.

L'exposé des motifs s'appuyait sur les défauts de la législation en vigueur : difficulté d'apprécier le caractère d'urgence des dépenses à effectuer, difficulté de distinguer en fait d'une manière certaine les crédits supplémentaires et extraordinaires.

D'après le rédacteur de l'exposé des motifs (1), il fallait choisir entre deux législations, ou bien accorder au gouvernement un chiffre fixe par section avec le droit d'ouvrir des crédits additionnels par décret, ou bien lui accorder le droit de faire des virements entre les différentes sections, mais lui refuser la faculté d'augmenter les crédits sans une autorisation législative. Selon lui, le système à préférer n'était pas douteux : il importait de voter le projet du gouvernement.

Le droit de virement serait général et absolu, s'appliquerait à toutes les dépenses d'un même ministère, sans cependant avoir pour conséquence, à moins de cas tout à fait exceptionnels, de prendre des fonds sur le service extraordinaire pour accroître la dotation du service ordinaire. Les virements faciliteraient la marche des services publics sans qu'on ait besoin de recourir aux crédits additionnels. Si, par hasard, des circonstances extraordinaires et graves se produisaient, on convoquerait les Chambres ; en toute hypothèse, on pourrait toujours recourir aux virements pour concentrer tous les fonds sur un même point ; ce procédé pourrait peut-être entraver momentanément la marche normale des services, mais aussitôt le corps législatif réuni, il serait possible de rétablir les sommes nécessaires

1. M. Vuitry, président de section au Conseil d'État.

au crédit des chapitres provisoirement dépouillés (1).

Le système n'était pourtant pas sans soulever une grave objection en tant qu'il permettrait aux ministres de rétablir des crédits refusés par le Parlement. Pourrait-on, en effet, compter que l'autorité du Conseil d'État serait suffisante pour empêcher la signature du décret autorisant le virement. Cependant, le projet semblait, en général, préférable au système des crédits additionnels ouverts par décret. Quant aux sections, elles devraient offrir aux ministres des disponibilités assez grandes pour empêcher l'administration de passer aux mains du pouvoir législatif.

Le droit de virement semblait être de bonne politique financière, car les fonds nécessités par une dépense insuffisamment évaluée seraient pris sur le budget même du ministre intéressé, tandis que les crédits additionnels présentaient le grand inconvénient de détruire l'équilibre du budget et de charger la dette flottante.

D'ailleurs, le projet semblait respecter les droits du Parlement, car, au fond, le gouvernement serait beaucoup moins libre après son adoption. En supposant, par exemple, un désastre, une inondation, l'empereur avait, sans aucun doute, dans la législation en vigueur, le droit d'ouvrir un crédit extraordinaire et cela, sans limitation de sommes, après quoi

1. Rapport de M. le président Troplong au Sénat.

il n'avait qu'à attendre la réunion souvent éloignée du corps législatif pour en obtenir une ratification. Dans le système proposé, au contraire, ou bien il faudrait réunir immédiatement le corps législatif et lui demander non pas une ratification, mais une autorisation préalable plus difficile à obtenir, ou bien appauvrir un ou plusieurs chapitres de la section pour se procurer, par virement, les crédits nécessaires. Dès lors on pouvait considérer que le projet aurait pour résultat de réaliser une association étroite des deux pouvoirs (1).

Un sénateur, M. Bonjean, déposa un amendement. Dans sa pensée, les virements, tels qu'ils étaient définis par la commission, n'étaient autre chose que des crédits extraordinaires. Le chapitre, sur lequel on aurait prélevé des fonds, se trouvant appauvri, il serait nécessaire de s'adresser au corps législatif pour en obtenir de nouveaux crédits ; dès lors, l'opération du virement était plus apparente que réelle ; il importait peu qu'en emploie ce procédé puisqu'il avait pour unique résultat de faire porter la demande de crédits sur tel chapitre plutôt que sur tel autre. M. Bonjean proposait, en conséquence, de décider :

1° Que les virements ne pourraient avoir lieu que pour des causes urgentes et imprévues ;

2° Qu'ils ne pourraient porter que sur des écono-

1. Rapport Troplong.

mies réalisées. L'amendement fut ultérieurement retiré, et le sénatus-consulte voté conformément au projet gouvernemental. Le débat qui fut soulevé à l'occasion du projet Bonjean n'en présente pas moins un intérêt réel, car il fit ressortir l'idée fort intéressante de la similitude des crédits additionnels et des virements. Si l'on envisage, en effet, un chapitre trop bien doté et un autre qui l'est insuffisamment, le procédé du virement permet de faire passer de l'un à l'autre une certaine quantité de crédits selon la nécessité du moment. Mais, si l'on a affaire à un Gouvernement honnête et à une Chambre soucieuse d'accomplir avec soin sa mission de contrôle, des crédits additionnels auraient pu être ouverts au chapitre trop peu doté et, lors de la loi de finances, on ferait tomber en annulation les crédits excédant la dépense réellement effectuée au compte du chapitre trop bien doté.

On pourrait objecter, il est vrai, que les annulations de crédits ne se produiront vraisemblablement que dans des limites restreintes ; le ministre, servi par ailleurs et à l'aide de crédits additionnels pour son chapitre trop faible, trouvera toujours le moyen d'employer la totalité du crédit qui lui a été ouvert pour l'autre chapitre. Mais cette objection n'a-t-elle pas une portée plus apparente que réelle ; avec le système du virement, en effet, la même conséquence pourra parfaitement se produire ; le ministre inté-

ressé s'inquiétera peu de prélever le montant de son virement sur un chapitre même trop bien doté manifestement ; dès lors, il devra demander des crédits supplémentaires et, dans les deux systèmes, on se trouve en présence du même résultat.

D'autre part, l'argument que l'on voudrait tirer en faveur du sénatus-consulte, de contacts rendus plus fréquents entre le gouvernement et le pouvoir législatif, ne semble pas avoir non plus une grande portée. Le gouvernement qui, pour quelque raison que ce soit, redoute la convocation des Chambres, aura toujours soin de prélever le montant du virement sur un chapitre momentanément assez riche pour lui permettre d'attendre la rentrée normale du Corps législatif.

Enfin, le sénatus-consulte n'était pas sans présenter un sérieux inconvénient ; on pouvait craindre, en effet, qu'une grosse dépense se produisît en dehors des sessions parlementaires et sans qu'il y ait, dans un chapitre quelconque, des disponibilités suffisantes pour effectuer un virement. Dans ce cas, le gouvernement n'avait aucun moyen légal de se tirer d'affaire sans convoquer le Corps législatif ; et, en cas d'absolue urgence, le service pouvait se trouver interrompu à moins que le gouvernement ne cède à la tentation de violer la loi.

* * *

Le cas ne tarda pas à se présenter. L'expédition du Mexique avait été votée par le Corps législatif au mois de juin 1862 ; les fonds présumés nécessaires avaient été accordés au gouvernement. Quelques mois plus tard, il fallut augmenter le corps expéditionnaire et les crédits se trouvèrent insuffisants ; le gouvernement ouvrit des crédits supplémentaires sans solliciter, au préalable, l'autorisation du Parlement (1). Quand il s'agit de voter la loi de crédits supplémentaires pour l'exercice 1862, un grand débat s'engagea sur les actes du gouvernement.

Ce dernier reconnaissait bien l'irrégularité commise, mais plaidait, en quelque sorte les circonstances atténuantes, alléguant qu'il s'était produit une circonstance exceptionnelle où la raison politique avait dû l'emporter sur la raison financière ; cela n'infirmit en rien, d'ailleurs, l'autorité du sénatus-consulte non plus que son application dans l'avenir. En l'espèce, aucun chapitre soit de la guerre, soit de la marine, n'était en état de faire des avances à d'autres chapitres (2).

Il fallut bien reconnaître cependant que les

1. Il s'agissait d'une somme de 26 millions environ.

2. Discours de M. Magne, ministre sans portefeuille à la séance du 6 mars 1863 (*Moniteur officiel* du 7 mars).

ministres avaient agi sans avis préalable du ministre des Finances, sans le contrôle du Conseil d'État, sans même la publicité qui serait résultée d'un décret. Mais le ministre des Finances s'engagea à tenir la main, dans l'avenir, à l'interprétation exacte du sénatus-consulte; l'irrégularité constatée ne se reproduirait pas.

Ce plaidoyer gouvernemental ne pouvait entraîner l'avis d'un grand nombre de membres du Parlement; ceux-ci étaient persuadés, qu'en dépit de tout engagement, chaque fois qu'il se produirait une circonstance exceptionnelle, le même fait se reproduirait. Dès lors, mieux valait, leur semblait-il, revenir franchement à l'ancienne législation et rétablir la spécialité avec la nomenclature des services votés.

Le projet de loi fut cependant adopté par le Corps législatif.

Mais la discussion fut reprise quand il vint devant le Sénat. Les adversaires du sénatus-consulte ne manquèrent pas de faire remarquer qu'à la première complication politique tout le système s'était écroulé (1).

Les arguments de M. Fould (2) entraînèrent cependant le vote de la loi. D'après lui, le sénatus-consulte

1. MM. Emile Ollivier et le vicomte Lemer cier parlèrent contre le sénatus-consulte, en insistant sur la possibilité pour un ministre d'ouvrir un crédit en fait sans un décret.

2. *Moniteur universel* du 25 mars 1863.

pouvait suffire à toutes les exigences et donner toutes les garanties nécessaires ; il n'y avait contre ce texte que deux catégories de critiques et, contradictoires, elles se détruisaient l'une par l'autre.

On reprochait, en effet, au sénatus-consulte, d'une part, de rendre les dépassements de crédits trop faciles ; de l'autre, d'être une entrave continuelle et de ne permettre de pourvoir aux besoins imprévus que par le jeu d'un mécanisme lent et compliqué. Il y avait là une contradiction qui montrait bien que les deux critiques n'étaient pas plus fondées l'une que l'autre. D'ailleurs le système avait le grand mérite de soulever, pour toute proposition de dépenses, et immédiatement, la question d'ensemble et d'opportunité financière.

L'argumentation de M. Fould ne paraît pas très frappante et il ne semble pas que de l'opposition des deux ordres de critiques puisse sortir une raison suffisante de se ranger parmi les partisans du système. Le procédé des virements, tel qu'il était institué avait bien l'inconvénient de mettre le gouvernement dans l'impossibilité de pourvoir aux besoins imprévus lorsqu'aucun chapitre ne présentait assez de disponibilités pour faire des avances à un autre chapitre ; il poussait ainsi les ministres aux dépassements de crédits. L'impossibilité de pourvoir à la dépense, loin d'être en contradiction avec le dépassement de crédit, devait y conduire nécessairement parce qu'il

semble difficile qu'on ait pu faire autrement et que, d'autre part, le sénatus-consulte, par sa rigueur même, donnait au gouvernement un moyen facile de plaider les circonstances atténuantes.

* * *

Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, en même temps que des changements importants dans la Constitution, apporta une modification profonde à la législation budgétaire. L'article 9 prescrivait que le budget serait à l'avenir présenté au Corps législatif avec ses divisions en chapitres et en articles et qu'il serait voté par chapitres conformément à la nomenclature annexée au texte.

Ce changement était, à notre point de vue, plus apparent que réel puisque rien n'était modifié quant au droit de virement qui subsistait dans sa forme ancienne.

Mais, dès l'année suivante, on apporta des restrictions à cette faculté. D'après l'article 38 de la loi du 27 juillet 1870 (loi de finances de l'exercice 1871) la législation était modifiée sur cinq points :

1° Aucun virement ne peut plus être opéré sur les crédits affectés à la Dette publique. Cette restriction se comprend fort bien étant donné le caractère de fixité de la dépense et la facilité qu'il y a à prévoir son montant avec la plus grande précision ;

2° Le crédit alloué à titre de fonds secrets ne peut être augmenté par voie de virement. Les Chambres n'ayant pas connaissance de l'emploi de ces fonds, il est naturel qu'elles se montrent parcimonieuses dans leur octroi et on ne saurait admettre que la simple volonté d'un ministre puisse suffire à les augmenter d'autant qu'il est du caractère même de la dépense d'échapper à toute régularisation et à tout contrôle ;

3° Aucun virement ne peut être effectué sur les crédits affectés à des dépenses extraordinaires pour augmenter les crédits destinés aux dépenses ordinaires. Si on a jugé utile d'isoler une certaine catégorie de dépenses, c'est qu'on leur reconnaissait une nature spéciale. Dès lors, accorder le droit de virement, serait considérer le budget extraordinaire comme une façon de vaste réservoir où on n'aurait qu'à puiser ;

4° Aucun virement ne peut être opéré pour augmenter les crédits destinés au traitement du personnel. Toute augmentation des crédits dans le cours d'un exercice ne peut correspondre qu'à un accroissement du traitement ou du nombre des fonctionnaires. Ici encore, il est légitime que les Chambres prétendent à être consultées, soit au moment de la discussion du budget, soit au moment du vote d'un projet de loi de crédits supplémentaires. On ne saurait attribuer, d'ailleurs, à la dépense le moindre caractère d'urgence.

5° La première loi de finances devra contenir la nomenclature des crédits qui pourront désormais être l'objet d'augmentation par la voie du virement. Cette réforme, qui n'était encore qu'une indication, pouvait présenter une certaine importance, mais sa portée devait naturellement dépendre de l'étendue de la liste qui n'était encore que prévue.

Nous avons terminé ainsi l'étude de la législation des crédits additionnels pendant le second Empire, législation dominée tout entière par le procédé du virement.

Cette législation n'a guère duré plus longtemps que le régime qui l'avait instituée. Les événements de la guerre eurent, naturellement, pour premier résultat dans le domaine financier, de détruire toutes les prévisions budgétaires. Le budget de l'exercice 1870 avait été établi par la loi du 8 mai 1870 et celui de l'exercice 1871 par la loi du 27 juillet 1870, c'est-à-dire peu de jours après la déclaration de guerre et avant le début des hostilités.

Un premier projet, relatif aux crédits rectifiés de l'exercice 1871, fut présenté à l'Assemblée Nationale le 15 avril 1871 ; un second projet fut déposé le 12 juin suivant. Ce dernier avait deux objets principaux ; d'une part, il s'agissait de rectifier les voies et moyens du budget en cours, et d'en fixer le résultat probable ; d'autre part, il fallait augmenter les impôts existants et en créer de nouveaux de façon à faire

face aux charges récentes en même temps qu'au déficit des exercices 1870 et 1871.

A côté de ces buts principaux, la commission avait en vue un certain nombre de réformes financières dont quelques-unes se rattachent à la législation des crédits additionnels. Telle est la disposition qui rétablissait d'une façon effective la spécialité par chapitres en interdisant absolument l'usage des virements. Pour compenser la perte de cette prérogative et pour lui donner les moyens de gouverner, on accordait au pouvoir exécutif le droit d'ouvrir, en cas de prorogation de l'Assemblée Nationale, des crédits additionnels à la double condition que les décrets d'ouverture seraient soumis à la sanction de l'assemblée dans les quinze jours de sa plus prochaine réunion et qu'il s'agirait de services figurant dans une liste annexée à la loi.

C'était donc l'abandon absolu du procédé des virements, en même temps que le rétablissement des crédits additionnels ouverts par décrets. D'après Casimir Périer, rapporteur du projet, c'était la seule solution conciliant les nécessités du gouvernement avec les droits de l'autorité législative. « La première garantie d'une bonne administration est dans une spécialité rigoureuse que l'Empire n'a jamais voulu accepter (1). »

1. *J. off.* du 14 octobre 1871.

Les propositions furent votées dans leur ensemble et passèrent dans la loi du 16 septembre 1871 sur le budget rectifié de cet exercice.

CHAPITRE III

LA LÉGISLATION ACTUELLE DES CRÉDITS ADDITIONNELS

Nous avons examiné, dans le chapitre précédent, l'évolution de la législation des augmentations de crédit; il nous reste à étudier l'état actuel de cette législation tel qu'il se trouve contenu dans la loi du 14 décembre 1879, promulguée au *Journal officiel* du 16 du même mois. Nous nous proposons de rechercher tout d'abord les circonstances dans lesquelles cette loi a été votée; nous l'étudierons ensuite en elle-même et par comparaison avec la législation antérieure, avant d'examiner comment on doit l'apprécier et si elle peut être considérée comme représentant la meilleure solution possible du problème.

I. — VOTE DE LA LOI DU 14 DÉCEMBRE 1879

La Constitution nouvelle venait d'être établie par les lois des 24 et 25 février et 16 juillet 1875 ; le pouvoir législatif n'avait pas songé à trancher la question de savoir si l'on devait se considérer comme étant encore, en notre matière, sous l'empire de la loi du 16 septembre 1871, ou si les dispositions de ce texte étaient devenues caduques du jour où l'Assemblée Nationale avait pris.

La loi, dont il est question ici, employait, en effet, le terme spécial d'Assemblée Nationale et non celui, plus général, de pouvoir législatif, et la législation des crédits additionnels résout certaines questions qui se posent dans les rapports entre le gouvernement et l'autorité législative. Dans ces conditions, il semblait juste d'admettre que les dispositions anciennes devaient être considérées comme abrogées par la nouvelle Constitution.

D'ailleurs, tandis que l'Assemblée Nationale était unique et permanente, la Constitution de 1875 venait d'instituer deux Chambres, permanentes sans doute, mais dont les sessions étaient bien plus étroitement limitées. Il y avait donc lieu, tout au moins, de mettre les principes des lois antérieures en accord avec la situation nouvelle. Tel était bien le but que se pro-

posait le gouvernement en présentant à la Chambre des députés, le 11 janvier 1878, un projet de loi sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pendant la prorogation des Chambres (1).

Le projet était présenté par M. Léon Say, ministre des Finances, chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir les principes à la tribune de la Chambre. Les circonstances, nous l'avons vu, justifiaient parfaitement le dépôt d'un tel projet, mais il semble bien qu'il suffisait de mettre la législation antérieure en harmonie avec la constitution nouvelle. Si la loi de 1871 avait paru favorable au point de vue financier, il fallait, dans la loi nouvelle, en conserver les principes.

Toutefois, il importe de signaler qu'un incident s'était produit. En exécution des articles 32 et 33 de la loi, des décrets rendus en Conseil d'État avaient, à maintes reprises, ouvert, pendant les prorogations de l'Assemblée Nationale, des crédits additionnels sur les divers exercices. Or, en 1877, le gouvernement s'était cru autorisé à user de la même faculté, non plus pendant la prorogation, mais pendant la dissolution de la Chambre des députés. Lorsqu'il s'agit d'obtenir la régularisation des crédits ainsi ouverts, le projet de loi (2) donna lieu à de longues discussions

1. *J. off.*, 1878. Chambre des députés, annexe n° 218.

2. Projet de loi présenté le 5 novembre 1877.

à la suite desquelles la Chambre des députés refusa nettement sa ratification. Les dispositions qui autorisaient cette mesure exceptionnelle ne s'appliquaient, disait-on (1), qu'à l'Assemblée Nationale et uniquement aux prorogations de celle-ci. Elles ne pouvaient s'appliquer aux intervalles de temps qui séparent les sessions de la Chambre des députés. Il était peut-être légitime d'en conclure à la nécessité de dispositions nouvelles, mais on ne saurait suppléer à la loi qui n'existe pas. A plus forte raison, en était-il de même quand la Chambre ne siégeait pas par suite de dissolution.

Au cours de cette discussion, le principe même de la législation n'avait pas été combattu, aussi semblait-il bien que le projet devait reposer sur les mêmes bases et se borner à modifier sur quelques points la loi de 1871. Tels étaient bien, d'ailleurs, les caractères du texte proposé par le gouvernement le 11 janvier 1878.

On en peut trouver une preuve dès l'article premier qui contient une nouvelle affirmation du principe général en vertu duquel il ne peut être ouvert de crédits additionnels qu'avec l'autorisation du pouvoir législatif. Les articles suivants, après avoir défini la nature respective des crédits supplémentaires et des crédits extraordinaires, déterminaient

1. Cf. Rapport Cochery (*J. off.*, 1877. Annexe n° 116).

les conditions dans lesquelles le gouvernement aurait, par dérogation au principe général, le droit d'ouvrir des crédits par décrets. Comme en 1871, ce droit ne devait exister qu'en l'absence des Chambres et devait être limité au seul cas de prorogation. Il devait être, en outre, subordonné à la signature d'un décret pris en Conseil d'État après avoir été délibéré en Conseil des ministres.

Le décret devait être soumis à la ratification du Parlement dans les quinze premiers jours de sa plus prochaine réunion. Enfin, la faculté ainsi accordée au Gouvernement paraissait n'avoir qu'un caractère précaire, car il était disposé qu'elle devait être expressément inscrite dans la loi des finances de chaque exercice et qu'elle serait, dans tous les cas, limitée aux seuls services votés suivant une nomenclature annexée au budget.

Le projet ne fut pas voté exactement tel qu'il avait été présenté; il subit d'abord quelques modifications à la Chambre des députés. D'eux d'entre elles paraissaient, au premier abord, être de pure forme; elles n'en ont pas moins une certaine importance.

La première de ces modifications consiste dans l'adjonction d'un membre de phrase visant explicitement le paragraphe 1^{er} de l'article 2 de la loi constitutionnelle, texte qui définit l'un des cas de prorogation. C'était là un souvenir des incidents que nous avons signalés en 1877; c'était en même temps

l'assurance pour la Chambre des députés qu'il n'y saurait y avoir désormais aucune divergence dans l'interprétation de sa volonté. La nouvelle rédaction avait aussi pour effet d'enlever manifestement au gouvernement le droit d'ouvrir des crédits par décrets en cas d'ajournement, cet ajournement dont il ne peut, aux termes de la Constitution, être fait usage que deux fois dans le cours d'une session et pour une durée maxima de un mois.

La seconde modification, qui semble de pure forme, consiste dans l'introduction au texte du mot « provisoirement », ajouté par la commission du budget dans le but de bien marquer que la dérogation permise au principe général de la nécessité d'une loi n'est accordée que sous réserve d'une ratification et qu'il n'y a, par conséquent, de crédits définitifs que ceux qui sont inscrits dans une loi.

Une dernière modification touchait au fond même de la question et portait sur l'étendue du droit d'ouvrir des crédits par décrets; on interdisait, en effet, l'ouverture, sans vote préalable d'une loi, des crédits extraordinaires qui auraient pour objet la création d'un service nouveau. Dans la définition des crédits extraordinaires insérée à l'article 2 du projet, on distinguait en effet ceux qui ont pour objet l'extension d'un service de ceux qui ont pour but la création d'un service nouveau. Pour ceux-ci la Chambre des députés entend se réserver le droit d'en admettre

le principe au moment où la question est encore entière.

Ainsi modifié, le projet fut adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 31 janvier 1878.

De nouvelles modifications furent apportées par le Sénat au texte adopté par l'autre assemblée. L'une d'elles, qui présente un gros intérêt au point de vue de l'équilibre du budget, avait trait à l'indication des voies et moyens à affecter aux dépenses additionnelles; nous étudierons particulièrement cette disposition dans notre seconde partie.

Le Sénat décida, d'autre part, de supprimer le paragraphe d'après lequel la faculté accordée au gouvernement devait être inscrite chaque année dans la loi de finances. La commission estimait qu'il était plus politique d'admettre que cette faculté, avec toutes les restrictions qui en limitent la portée, appartiendrait au pouvoir exécutif par le fait même qu'on ne lui en refuserait pas l'exercice. Une fois que les deux Chambres se sont mises d'accord pour accorder un droit au gouvernement, il semble qu'il soit nécessaire que leur double volonté se manifeste lorsqu'il s'agit d'en priver tel ou tel ministère. Si l'on avait voté le projet proposé, une seule Chambre aurait eu le pouvoir de faire échec à la loi.

Une modification, sur laquelle nous aurons à revenir, fut proposée par M. Delsol, sous forme d'amendement; son objet était d'étendre le droit d'ouvrir

des crédits par décrets à tous les cas d'absence des Chambres ; la proposition fut repoussée.

L'ensemble du projet fut voté au Sénat, après ces quelques modifications, le 29 mars 1879 ; il revint devant la Chambre et fut définitivement adopté.

Telles sont les conditions dans lesquelles fut votée la loi du 14 décembre 1879, promulguée au *Journal officiel* du 16 et dont voici le texte :

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté, le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER. — Il ne peut être ouvert de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi.

ART. 2. — Les crédits supplémentaires sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget, et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service.

Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet, ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi.

ART. 3. — Tout crédit extraordinaire forme un chapitre particulier du budget de l'exercice pour lequel il a été ouvert, à moins, en ce qui concerne les départements de la guerre et de la marine, que le service ne se rattache, d'une manière indivisible, à un chapitre déjà existant.

ART. 4. — Dans le cas de prorogation des Chambres tel qu'il est défini dans le premier paragraphe de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, des crédits supplémentaires et extraordinaires pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des ministres ; ils indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés.

Les décrets devront être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

ART. 5. — Pourront seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires, les « services votés » dont la nomenclature sera annexée chaque année à la loi de finances.

Les crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service nouveau ne pourront être ouverts par décrets.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 14 décembre 1879.

Signé : JULES GRÉVY

Par le Président de la République.

Le ministre des Finances

Signé : LÉON SAY

II. — ÉTUDE DE LA LOI DE 1879

Si nous la considérons en elle-même, on peut constater que la loi contient avant tout l'affirmation

d'un principe général, qu'elle autorise ensuite quelques dérogations à ce principe, enfin qu'elle indique les conditions auxquelles ces dérogations pourront avoir lieu.

Le principe général, d'après lequel tout crédit doit avoir été ouvert par une loi, n'est pas nouveau dans la législation ; on le rencontre pour la première fois dans la loi de finances du 25 mars 1817, et depuis lors, il s'est retrouvé constamment jusqu'au régime introduit par le sénatus-consulte de 1852.

Mais il est intéressant de remarquer que le principe n'avait pas toujours été affirmé d'une façon aussi nette ; il suffisait souvent, en effet, dans la législation antérieure, que des cas extraordinaires et urgents se produisent pour que des ordonnances royales aient tout pouvoir pour ouvrir des crédits ; or, il est facile de reconnaître que les mots « extraordinaires » et « urgents » peuvent s'interpréter suivant les circonstances d'une façon plus ou moins large.

Sous le régime du sénatus-consulte de 1861, il pourrait sembler que le principe ait eu une rigueur plus grande encore qu'en 1859 ; nous y voyons, en effet, qu'il ne pouvait être accordé de crédits supplémentaires ou extraordinaires qu'en vertu d'une loi et cela sans qu'aucune dérogation soit autorisée. Mais on ne doit pas perdre de vue que le procédé des virements permettait presque toujours d'engager la

dépense, même de la solder, sans ouverture préalable d'aucun crédit. Certes, il y avait toujours lieu, en définitive, de se présenter devant le Parlement, pour remplacer les crédits enlevés à tel ou tel chapitre, mais ce ne devait être qu'après dépense faite, et on ne peut pas dire que celle-ci était autorisée par un vote du pouvoir législatif. On doit ajouter qu'en fin de compte les crédits demandés au Parlement avaient pour objet de pourvoir, non plus à une dépense peut-être contestable, mais à une dépense normale de l'État.

Tout au contraire, la loi de 1879 affirme le principe avec une autorité qu'il n'avait pas eue jusqu'alors. Les seules dérogations admises sont précisées avec le plus grand soin, et il semble qu'il ne pouvait y avoir lieu à des interprétations divergentes. Or, on doit considérer que c'est là un principe absolument justifié ; du droit qui est reconnu au Parlement de voter le budget découle nécessairement celui d'en approuver toutes les modifications ; la question, ainsi posée, ne peut donner lieu à aucun débat. Ce qui peut faire naître les divergences d'opinion, c'est l'éventualité de certains faits impossibles à prévoir et qui peuvent se produire pendant l'absence du Parlement. S'il y a nécessité de se procurer des crédits d'urgence, il faut bien donner au gouvernement, le droit d'ouvrir des crédits par décrets, mais il convient de préciser avec soin les cas où les ministres

peuvent user de ce droit et de déterminer les conditions dans lesquelles celui-ci peut s'exercer.

La discussion ne porte donc pas sur le principe en lui-même, mais sur le nombre et la nature des circonstances dans lesquelles des dérogations peuvent être admises. Il semble que, dans cette situation de droit et de fait, l'idée directrice doive être de permettre au Parlement d'exercer son contrôle d'une façon effective; les cas d'exception doivent, dès lors, être précisés et être soumis à des conditions qui respectent dans la plus large mesure possible, le droit qu'a l'autorité législative de consentir au vote de toutes les dépenses.

Ces principes étant admis, il reste à étudier dans quelle mesure la loi de 1879 s'y conforme. Il faut donc examiner à la fois la nature des dépenses qui peuvent être autorisées par décrets et les conditions auxquelles ces décrets peuvent produire leur effet.

Le législateur, nous l'avons vu, débute par une distinction entre les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires; il donne une définition de chacune des deux catégories, et il semble bien que nous trouvons pour la première fois une distinction quelque peu précise. Les crédits supplémentaires se reconnaissent à ce fait qu'ils ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté sans modification dans la nature de ce service. Pour les crédits extraordinaires, ils ont deux caractères qui leur sont propres; le premier est

d'être commandés par des circonstances urgentes et imprévues, le deuxième d'apporter une modification à la façon dont les Chambres ont entendu régler la marche des différents services, soit qu'ils se bornent à étendre un service au delà des limites fixées par la loi de finances, soient qu'ils créent un service nouveau. C'est ainsi que l'on a pu dire que, parmi les crédits extraordinaires, les uns s'appliquent à des besoins nouveaux, les autres à des services nouveaux. La loi a donc établi deux catégories de crédits extraordinaires, et nous verrons que cette distinction n'est pas sans importance au point de vue des crédits additionnels.

Le législateur n'a défini, au contraire, qu'une sorte de crédit supplémentaire ; mais il ne faudrait pas en conclure que tous peuvent être également ouverts par décrets. La loi n'autorise, en effet, les crédits additionnels sans le vote préalable des Chambres qu'autant qu'il s'agit d'un chapitre compris dans l'énumération des « services votés », énumération qui trouve place, chaque année, dans la loi de finances.

Ainsi, lorsqu'un chapitre nécessite un supplément de crédits, il peut y être pourvu par décret, mais seulement s'il fait partie de la nomenclature annexée à la loi de budget. Il n'y a pas là, d'ailleurs, une innovation ; cette disposition existait déjà dans la loi de 1871. La liste actuelle varie fort peu chaque

année; elle est suffisamment longue et embrasse des dépenses de toute nature auxquelles il est difficile de trouver un caractère commun. Si, par exemple, nous prenons un projet de loi de crédits supplémentaires (1), nous voyons qu'il y est demandé la régularisation de décrets ouvrant des crédits supplémentaires pour le matériel et les dépenses diverses de l'administration des manufactures de l'État, pour les achats de tabac, pour l'exploitation des chemins de fer de l'État.

En ce qui concerne les crédits extraordinaires, la loi du 14 décembre 1879 a, nous l'avons vu, établi une distinction suivant qu'ils s'appliquent à un besoin ou à un service nouveau. En fait, cette distinction se traduit par le refus fait au gouvernement d'ouvrir des crédits par décrets dans le second cas. Seuls, les services exécutés au delà des limites fixées par la loi de finances, mais votés par elle, peuvent donner lieu à de tels décrets.

M. Wilson, rapporteur de la loi à la Chambre des députés, donnait ainsi la raison de cette distinction (2) : « Cette interdiction (d'ouvrir par décrets des crédits destinés à des services nouveaux) se comprend de soi; il va sans dire, que, quand il s'agit d'une chose

1. Annexe au procès-verbal de la Chambre des députés du 9 novembre 1911.

2. Chambre des députés. Séance du 25 janvier 1878, annexe n° 333.

aussi importante que la création d'un service nouveau, le gouvernement doit attendre que la session soit ouverte ; il soumettra alors, dans les formes ordinaires, une proposition au pouvoir législatif et obtiendra, s'il y a lieu, l'autorisation nécessaire. Mais, il ne faut pas confondre la création d'un service nouveau avec la satisfaction à donner à un besoin nouveau dans des circonstances urgentes et imprévues. »

La distinction est donc fort nette en théorie ; mais il n'est pas certain qu'elle puisse être établie aussi facilement dans les faits. Bien que la spécialité budgétaire soit poussée fort loin et bien que les chapitres soient nombreux, leur objet n'est pas toujours défini d'une façon assez précise pour qu'on ne puisse hésiter parfois pour savoir si telle nature de dépense a été prévue. S'il y avait doute dans une circonstance déterminée, le gouvernement se trouverait amené à conclure dans un sens ou dans l'autre sous sa responsabilité propre et le Parlement devrait ultérieurement dire si l'interprétation adoptée lui semble justifiée.

* * *

En résumé, le droit d'ouvrir des crédits sans autorisation préalable n'appartient au gouvernement parmi les crédits supplémentaires que pour ceux qui s'appliquent à des services votés et parmi les crédits

extraordinaires que pour ceux qui n'ont pas comme objet la création d'un service nouveau. Il reste à étudier maintenant à quelles conditions le législateur a subordonné l'exercice du droit accordé au gouvernement.

Quand il s'agit, en effet, d'un des cas où le pouvoir exécutif est autorisé à ouvrir des crédits par décret, il faut encore que certaines conditions soient remplies pour qu'il lui soit possible d'en user :

1^o Il faut que les Chambres soient absentes par prorogation et non par ajournement ou dissolution.

2^o Le crédit doit être ouvert par décret délibéré en Conseil des ministres.

3^o Il doit être rendu en Conseil d'État.

Il faut ajouter à ces conditions, que le décret d'ouverture de crédits doit être soumis à la sanction du Parlement dans les quinze jours après la rentrée des Chambres. Ceci ne constitue pas, à vrai dire, une condition mise à l'exercice du droit accordé au gouvernement ; c'est plutôt un moyen employé pour respecter le principe en vertu duquel toutes les dépenses doivent être consenties par le pouvoir législatif. C'est aussi pour ce pouvoir, une occasion d'apprécier si le gouvernement s'est conformé aux règles établies par la loi.

La première condition se rapporte au moment où se fait sentir le besoin d'un crédit additionnel. Le législateur de 1879 n'a pas voulu que le gouverne-

ment ait la faculté d'ouvrir des crédits par décret, quelque soit le motif d'absence du Parlement ; aussi l'article 4 de la loi n'accorde-t-il le droit dont il s'agit qu'au seul cas de prorogation des Chambres tel qu'il est défini par l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Les Chambres peuvent être absentes par dissolution, par ajournement ou par prorogation. Cette dernière cause d'absence est, de beaucoup, la plus normale ; d'après les principes constitutionnels, le Parlement n'a, chaque année, qu'une session ordinaire dont la durée est fixée à cinq mois ; il peut en outre y avoir, et il y a en fait une session extraordinaire. Il y a prorogation des Chambres, lorsque celles-ci ne sont pas en session.

D'autre part, la loi constitutionnelle accorde au Président de la République le droit de dissoudre la Chambre des députés pourvu qu'il obtienne l'approbation du Sénat ; dans ce cas il y a dissolution et le législateur a cru devoir refuser au gouvernement le droit d'ouvrir des crédits additionnels par décret. Il en est de même au cas d'ajournement, c'est-à-dire, lorsque le chef du pouvoir exécutif a prononcé pour quelques jours la séparation des Chambres, droit qui lui appartient aux termes de la Constitution, mais dont il ne peut user que deux fois au cours d'une session et pour une durée maxima de un mois.

Le rapporteur du projet de loi au Sénat expliquait

ainsi les raisons de la distinction faite entre la prorogation du Parlement et la dissolution de la Chambre des députés. Le droit de dissolution n'était, selon lui, qu'un « droit exceptionnel dont l'exercice ne peut se légitimer de la part des pouvoirs qui en usent qu'autant qu'ils ont la ferme croyance, la certitude morale que la Chambre dissoute sera jugée par la nation comme ils l'ont eux-mêmes jugée (1) ».

Ainsi, le projet du gouvernement avait pour résultat de tempérer les inconvénients des lenteurs que l'article 5 de la loi du 25 février 1875 semblait favoriser. Si le gouvernement se trouve dans la nécessité de se procurer des crédits, cette nécessité l'amènera à hâter les élections et la convocation de la nouvelle Chambre.

Malgré ces considérations, le principe de la distinction ne fut pas admis sans discussion. Nous avons déjà vu qu'un amendement fut déposé en

1. Rapport Bertauld, Sénat, séance du 4 mars 1879.

Le même orateur déclarait à la tribune le 25 mars 1879 : « Le pouvoir exécutif a besoin de fonds en dehors des prévisions du budget ? D'abord, pour moi, j'avoue que je ne suis pas très fâché que les budgets soient préparés, médités, discutés de telle manière que les prévisions soient rarement trompées. Mais je reconnais qu'il y a des cas où les prévisions peuvent être dépassées. Alors, si la Chambre des députés est dissoute, convoquons les électeurs, afin qu'ils nomment promptement une nouvelle Chambre ; et alors le pouvoir exécutif sera armé et procédera par des moyens réguliers. Il dépend de lui de ne pas utiliser un délai dont le maximum est de trois mois. Qu'il abrège ce délai, voilà le vœu dont notre loi favorise l'accomplissement. »

sens contraire par M. Delsol à la séance du Sénat du 25 mars 1879. M. Delsol proposait de remplacer dans le texte voté par la Chambre les mots « en cas de prorogation » par ceux « dans le cas d'absence des Chambres ». L'amendement avait donc nettement pour résultat d'étendre aux cas d'ajournement et de dissolution la faculté accordée au gouvernement en cas de prorogation. Pour le justifier, l'orateur commençait par faire ressortir le caractère politique de la disposition ; il rappelait que le projet avait été soumis aux délibérations des Chambres au lendemain de la formation du ministère du 14 décembre 1877. La Chambre des députés ne cessait alors de réclamer des garanties soit contre l'éventualité d'une nouvelle dissolution, soit contre les conséquences que celle-ci pourrait avoir. Le projet du gouvernement apparaissait donc comme un texte dont l'unique base était l'opportunité politique. Or, cette base ne paraissait plus solide depuis les élections nouvelles. Il n'était plus nécessaire ni opportun de voter une loi qui protégeât la Chambre des députés contre un accord conclu à son détriment entre le pouvoir exécutif et le Sénat.

Se plaçant ensuite sur le terrain plus proprement financier, l'auteur de l'amendement examinait la loi en elle-même et cherchait à tirer de son examen des conclusions en faveur de sa propre opinion. Le gouvernement reconnaissait lui-même qu'il y a des cas

où l'imprévu se produit avec un tel caractère d'urgence qu'il importe au plus haut point qu'on puisse y pourvoir sans délai, sous peine de mettre en souffrance un intérêt public considérable. C'est même cette considération qui justifie la faculté concédée au gouvernement de déroger au principe général de la loi nécessaire pour toute ouverture de crédit. Il y a donc bien là une faculté qui est indispensable au pouvoir exécutif pour remplir son rôle et assurer le fonctionnement des services publics les plus essentiels. Or, les besoins impérieux peuvent se produire en période de dissolution aussi bien que pendant la simple propagation des Chambres. Bien plus, c'est surtout dans le premier cas que le gouvernement doit pouvoir ouvrir des crédits par simples décrets.

En effet, l'imprévu, auquel il s'agit de parer, se produit plus facilement en période de crise qu'en période de calme. Or, tandis que la prorogation est un temps d'apaisement entre deux sessions, la dissolution est, tout au contraire, consécutive à une crise toujours accompagnée de quelque perturbation dans les intérêts de toute nature.

D'autre part, la dissolution est toujours précédée d'une lutte plus ou moins prolongée, pendant laquelle la Chambre des députés qui se sent menacée peut refuser les crédits qu'on lui demande quel que soit leur caractère de nécessité et d'urgence.

Enfin, si des besoins imprévus se produisent en

cas de prorogation, rien de plus facile pour le Gouvernement que de convoquer les Chambres, tandis qu'en cas de dissolution il faut un certain temps avant que la Chambre des députés puisse être renouvelée ; en tout état de cause, d'ailleurs, on ne saurait priver le Gouvernement du délai de trois mois qui lui est reconnu pour faire procéder aux nouvelles élections.

Avant tout, une raison exige que le projet de loi subisse la modification demandée ; c'est que, sans cette modification, le texte n'irait à rien moins qu'à faire échec à la Constitution. Celle-ci accorde au pouvoir exécutif le droit de dissolution et, pour qu'elle soit véritablement respectée, il faut qu'on laisse au gouvernement toute facilité d'user sans dommage pour le fonctionnement des services publics du droit qui lui est reconnu. Or, la rédaction proposée a manifestement pour but et aurait pour résultat inévitable de rendre sinon impossible, du moins fort difficile et fort délicat, l'exercice du droit de dissolution, lequel se trouverait réduit à n'être plus qu'une prérogative dérisoire. Si donc, le droit de dissolution n'a pas été réglé d'une façon satisfaisante, il n'est qu'un moyen de réformer la Constitution sur ce point, c'est de provoquer la réunion du Congrès. Mais tel qu'il est inscrit dans les lois constitutionnelles, on ne saurait porter atteinte à ce droit, fût-ce d'une façon détournée.

La commission ne manquait pas d'arguments à opposer à ceux des auteurs de l'amendement ; aussi, reprenait-elle les différents points de leur thèse en s'efforçant de les rendre vains. Les premiers arguments que nous avons reproduits se réduisent au fond à un seul et qui semble pouvoir être exprimé de la façon suivante : si on croit utile d'accorder la faculté d'ouvrir des crédits par décret pendant la prorogation des Chambres, *a fortiori* est-il inévitable de l'accorder pendant la dissolution.

Or, ce raisonnement ne semblait pas inattaquable. La cession normale, régulière des Chambres n'est, aux termes mêmes de la Constitution que de cinq mois. Dès lors, refuser au gouvernement le droit d'ouvrir des crédits par décrets, serait paralyser le droit qui lui appartient de n'avoir de session parlementaire que pendant cinq mois chaque année.

Il en est tout autrement lorsqu'il s'agit d'un ajournement et surtout de dissolution ; ce sont là, en effet, des moyens facultatifs et exceptionnels dont le pouvoir exécutif ne doit pas abuser.

D'ailleurs, doit-on supposer que la solution du texte proposé amènera en fait les inconvénients qu'on signale ; la question vaut la peine qu'on l'examine de près ; s'il se produit des besoins urgents de crédits et que la Chambre des députés soit dissoute, il n'y aura qu'à convoquer les électeurs pour faire nommer promptement une nouvelle assemblée dont la réunion

permettra au gouvernement de procéder par les moyens réguliers. La Constitution accorde bien un délai de trois mois pour faire les nouvelles élections, mais il dépend entièrement du pouvoir exécutif de ne pas user d'un délai qui n'est pour lui qu'un maximum. Avec un peu de prévoyance, les crédits supplémentaires et extraordinaires pourront être évités pendant l'absence des chambres.

De ce long débat, nous pouvons retenir cette idée que la question a, au fond, une assez faible importance au point de vue financier. Dans le problème des crédits additionnels il y a, nous l'avons vu, deux intérêts qu'il importe de concilier dans la plus large mesure possible, « l'intérêt purement financier qui consiste à prévenir les entraînements de dépenses, à maintenir l'équilibre des budgets, à conserver un caractère sérieux aux budgets de prévision ; l'intérêt administratif qui veut que les dépenses urgentes, mais imprévues, ne soient pas retardées (1) ». Or, il semble bien que les deux intérêts puissent être parfaitement sauvegardés, même dans la solution apportée par l'article 4 de la loi de 1879 ; on peut bien prévoir assez exactement les dépenses pour qu'il ne devienne pas nécessaire de demander des crédits additionnels pendant trois ou quatre mois que

1. Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, 8^e édition, t. II, chap. IV, p. 92.

peut durer au maximum la dissolution de la Chambre des députés d'autant que ce délai pourrait toujours, en cas de nécessité, être réduit à un ou deux mois.

En outre, le droit de dissolution a pour but de permettre au gouvernement d'avoir en face de lui une Chambre qui représente exactement la pensée du pays ; en rendant la réunion de la nouvelle assemblée plus rapide, on tend à avancer la consultation des électeurs et il semble que l'on se place ainsi dans l'esprit désiré par les lois constitutionnelles. D'ailleurs, on doit reconnaître qu'étant donné le peu d'usage qu'on fait, en réalité, du droit de dissolution, il est à peu près sans intérêt pratique de résoudre la question dans un sens ou dans l'autre.

Au fond, dans les deux opinions que nous avons exposées, les seules préoccupations en jeu sont d'ordre essentiellement politique. Tout revenait à savoir s'il fallait favoriser ou au contraire restreindre le droit de dissolution ; on ne saurait, en effet, perdre de vue que l'on se trouvait alors au lendemain du 16 mai et les différents orateurs qui se sont succédés à la tribune n'ont pas manqué d'attirer l'attention de leurs collègues sur ce point. L'opinion qui l'a finalement emporté est celle qui estimait, avec le ministre des Finances de l'époque, M. Léon Say, que lorsque la Chambre des députés n'existe plus, on ne peut donner au pouvoir exécutif une délégation, un mandat qui ne peut être confié au manda-

taire quand le mandant n'est pas là. Le gouvernement qui n'a pas, à côté de lui, la Chambre des députés et le Sénat, est un pouvoir incomplet, et ce pouvoir incomplet ne peut avoir toutes les facilités dont jouit un pouvoir à la fois normal et entier.

* * *

Nous avons insisté sur cette question de la dissolution de la Chambre des députés parce qu'elle nous a semblé d'un grand intérêt, non pas tout en elle-même peut-être, que par les discussions qu'elle a soulevées. Les deux autres conditions mises au droit du gouvernement d'ouvrir des crédits additionnels par décrets ne prêtaient pas à la discussion et par suite ont pris, dans les débats une importance beaucoup moindre.

Une de ces conditions est que le décret doit être délibéré et approuvé en Conseil des ministres et a pour but d'empêcher un ministre de présenter à la signature du Président de la République un décret d'ouverture de crédit qui ne serait pas motivé par des préoccupations d'intérêt général. Cette précaution a donc pour effet de solidariser le cabinet tout entier et il en résulte une plus grande certitude de la nécessité d'un crédit demandé.

La disposition n'est pas, d'ailleurs, une nouveauté de la loi de 1879 ; on la rencontre déjà en 1833 ; la

loi du 24 avril de cette année, relative aux crédits supplémentaires et extraordinaires de l'exercice 1832 disposait que les ordonnances du roi ne seront exécutoires par le ministre des Finances qu'autant qu'elles auront été rendues sur l'avis du Conseil des ministres.

D'autre part, le décret d'ouverture de crédits additionnels doit être rendu en Conseil d'État, par conséquent, dans la forme des réglemens d'administration publique; pas plus que la précédente, cette disposition n'est une innovation de la loi de 1877, elle existait déjà dans la loi du 19 septembre 1871, mais l'idée est encore beaucoup plus ancienne. Le sénatus-consulte de 1852 prescrit, en effet, que la répartition par chapitres du crédit accordé à chaque ministre est réglée par décrets de l'empereur rendus en Conseil d'État.

Ainsi, le gouvernement se trouve conduit à ne présenter au Conseil d'État que des projets de décrets qui sont susceptibles d'obtenir son approbation. Sans doute, suivant le principe général, la haute assemblée n'est appelée en principe qu'à émettre un avis qui ne lie pas le gouvernement; mais, en fait, chaque fois qu'un projet de décret, en quelque matière que ce soit, n'obtient pas l'agrément du Conseil d'État, l'administration intéressée s'efforce de le modifier dans le sens demandé par l'assemblée. Malgré son caractère de simple consultation, l'avis demandé au

Conseil d'État n'est pas sans intérêt et a souvent pour résultat, en cas de désaccord, l'abandon du projet.

Tel est par exemple ce qui s'est produit pour un projet de décret portant ouverture, en 1911, de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le montant dépassait 18 millions de francs. « Les crédits demandés se réfèrent à un très grand nombre de chapitres et, tant par leur importance que par la modification profonde de certains services qu'ils avaient pour objet d'assurer constituaient un véritable budget rectificatif » (1).

Le Conseil d'État a estimé que le ministre ne pouvait pas régulièrement le saisir au lendemain du vote du budget et de la prorogation des Chambres, d'un projet qui aurait dû être soumis aux délibérations du Parlement. L'ouverture par décret en Conseil d'État, d'un montant aussi considérable de crédits, crédits motivés par des raisons déjà connues avant la séparation des Chambres, constituait, selon la Haute Assemblée un empiètement sur les droits des deux Chambres.

En conséquence, le Conseil d'État a rejeté les crédits demandés, sauf quelques-uns d'entre eux, d'une nécessité incontestable, concernant l'administration des chemins de fer de l'État. Le gouver-

1. *Revue de science et de législation financières*, 1911, p. 407.
Ouverture de crédits additionnels par décrets.

nement, reconnaissant la justesse des arguments invoqués, n'a pas insisté pour l'adoption du projet déposé (1).

* * *

Lorsque toutes les conditions que nous venons d'étudier ont été exactement remplies, le gouvernement peut ouvrir par décrets des crédits additionnels ; mais ces crédits ne sont, en quelque sorte, que provisoires et une dernière formalité doit être accomplie avant que les choses soient définitivement réglées. L'article 4 de la loi du 14 décembre 1879, exige en effet, que les décrets de cette nature soient soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

Le gouvernement n'est donc pas obligé de convoquer d'urgence le Parlement pour sanctionner les décrets dont il s'agit, il n'a qu'à attendre la date normale de rentrée et, à partir de cette rentrée, il a un délai de quinze jours pour demander la sanction prévue, mais seulement pour la demander et non pour l'obtenir, car cela dépend uniquement des Chambres.

Quelle est donc la valeur de cette ratification ? Il est bien évident, tout d'abord, que pendant l'intervalle qui s'écoule entre la signature du décret et sa

1. *Ibid.*

présentation aux Chambres, les crédits ouverts sont entièrement à la disposition du Gouvernement qui peut en user comme s'il les tenait d'un texte législatif ; on ne concevrait pas, en effet, la faculté accordée au Gouvernement, s'il ne pouvait se servir des crédits nouveaux. La ratification des Chambres a donc une valeur de principe : il faut qu'aucun crédit ne soit employé sans avoir été l'objet d'une décision législative ; là où les circonstances ne permettent pas une autorisation préalable, on a été conduit à se contenter d'un décret, mais celui-ci doit être ultérieurement ratifié par les Chambres ; la sanction de celles-ci équivaut au vote des crédits.

Mais ne peut-il se produire que la Chambre refuse la sanction qui lui est demandée ? Cela peut arriver, mais nous ne croyons pas que cette éventualité puisse avoir une influence sur les crédits eux-mêmes. Le débat qui peut s'élever à cette occasion a seulement pour but de rechercher si les crédits ouverts appartiennent bien à la nomenclature annexée à la loi de finances, s'il ne s'agit réellement pas de la création d'un service nouveau, si, enfin, les formalités requises en pareil cas ont été effectivement et exactement remplies. Si tout s'est passé régulièrement, les Chambres ont encore la possibilité de soutenir que les décrets, réguliers en la forme, n'étaient pas indispensables ou qu'ils avaient été causés par des négligences dans l'établissement des

évaluations primitives et qu'il eût été plus correct d'attendre la prochaine session parlementaire pour en discuter.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que la loi de 1873, lorsqu'elle donne la définition des crédits supplémentaires et extraordinaires, porte que, pour les premiers, l'insuffisance doit être dûment justifiée et que les autres doivent être commandés par des circonstances urgentes et imprévues. Il y a là, évidemment, une question d'interprétation, et, dès lors, si les Chambres estiment qu'il y a faute de la part du gouvernement bien que toutes les apparences aient été régulières, la seule sanction est la responsabilité politique des ministres. Il appartiendra donc aux Chambres de terminer le débat par un vote qui entraîne la chute du cabinet, mais il semble bien qu'il ne leur soit pas possible de supprimer les crédits régulièrement ouverts.

La question est plus délicate si l'on peut relever contre le gouvernement une atteinte aux règles mêmes de la loi de 1873; il peut arriver, en effet, que le crédit ait été rattaché à tort à un des chapitres qui figurent parmi les services votés ou qu'il y ait eu, en réalité, création d'un service nouveau. Aucune autre irrégularité n'a pu, semble-t-il, se produire; le décret aura toujours été rendu en Conseil des ministres, car la solidarité qui existe dans les cabinets, ne permettrait pas à un de leurs

membres de prendre sur lui la préparation d'un décret et sa remise à la signature du Président de la République sans l'approbation de ses collègues ; de même le Conseil d'État aura toujours été consulté.

Quoi qu'il en soit, si une irrégularité a été commise, il est certain que la responsabilité ministérielle pourra être et sera vraisemblablement mise en cause comme dans le cas précédent, mais il pourra y avoir lieu, en outre, à une sanction plus énergique. Dès lors que les règles protectrices édictées par la loi auront été transgressées, la ratification des Chambres ne pourra être accordée, et il faudra considérer que les crédits sont inexistants ; trois cas peuvent ainsi se présenter ; il peut arriver tout d'abord, bien que ce soit assez improbable, que les dépenses n'aient pas encore été engagées auquel cas on se trouve exactement dans la même situation que si le décret n'avait pas été pris (1).

Une autre éventualité est celle où les dépenses ont été engagées, mais où les créanciers n'ont pas encore été payés ; s'il arrive que la Chambre refuse sa rati-

1. Nous disons que bien que cela soit assez improbable, le cas peut néanmoins se présenter. M. Léon Say déclarait le 25 mars 1879 à la tribune de la Chambre : « Qu'est-il arrivé, par exemple, pour les crédits supplémentaires ouverts pendant la période du 16 mai ? Pour la plus grande partie, ces crédits n'ont pas reçu d'emploi : on aurait donc pu ne pas les ouvrir, ou les ouvrir dans une proportion beaucoup moindre. »

fication, les crédits sont sensés n'avoir été jamais ouverts ; les fournisseurs n'ont aucun moyen d'obtenir leur paiement en l'absence de crédits réguliers. Mais il arrivera vraisemblablement que le refus des crédits entraînera la chute du ministère et que le nouveau cabinet obtiendra un vote favorable : en fait, on peut retrouver dans l'histoire des crédits additionnels des cas où il a été procédé ainsi.

Enfin, la dépense a été, non seulement engagée, mais encore payée ; il y a alors dépassement de crédit, et nous avons vu, en étudiant l'historique de la législation, que la responsabilité civile des ministres peut être mise en jeu ; c'est là d'ailleurs une question de la plus haute importance que nous aurons l'occasion d'étudier d'une façon plus approfondie.

On peut se demander, enfin, ce qui se produirait si le gouvernement demandait la ratification des Chambres dans les délais réglementaires, mais si la question n'était pas mise à l'ordre du jour. On estime généralement que, dans ce cas, le gouvernement a rempli tout son devoir et qu'il ne saurait être ultérieurement mis en cause. « Il nous semble que le silence des Chambres équivaut ici à une adhésion tacite. Il n'est pas admissible que la marche des services publics soit entravée par les mauvaises méthodes de travail du Parlement. Le gouvernement doit insister pour que tout se passe régulièrement :

il ne peut être rendu responsable de l'insouciance législative (1). »

* * *

Nous avons terminé ainsi l'étude de la loi du 14 décembre 1879. Il semble que ses rédacteurs se soient efforcés de résumer toutes les dispositions qui semblaient les meilleures parmi celles qu'avait adoptées la législation antérieure. C'est là ce que constatait M. Delsol à la tribune du Sénat, en présentant son amendement relatif à l'ouverture de crédits par décrets pendant la dissolution de la Chambre des députés. « Ainsi que j'ai eu l'honneur de le dire, je n'ai pas la moindre objection à faire à la partie de la loi qui a un caractère purement financier. Cette loi a même cela d'excellent à ce point de vue qu'elle est, en quelque sorte, la codification des meilleures règles financières que l'on trouve dans nos lois, dans nos traditions, et qui ont pour but de prévenir ou de fermer ce qu'on appelait autrefois la « plaie des crédits supplémentaires (2). »

Pour apprécier l'œuvre du législateur de 1879, il est nécessaire de revenir sur les deux points de vue qui doivent être conciliés dans la législation des crédits additionnels ; l'intérêt financier demande que

1. Le Courtois, *Des crédits additionnels au budget de l'État*, p. 153 et 154.

2. Sénat, séance du 25 mars 1879.

les crédits supplémentaires ou extraordinaires soient, à cause de leurs inconvénients et des dangers qu'ils présentent, réduits au minimum, résultat qui ne peut être atteint que si le Parlement jouit le plus largement possible du droit de contrôle qui lui appartient; cette considération semblerait exiger que l'on ne puisse ouvrir de crédits sans une autorisation législative expresse. Mais, d'autre part, l'intérêt administratif réclame l'accomplissement sans délai des dépenses nécessaires et veut que les services publics ne soient pas interrompus; ces deux intérêts paraissant tout d'abord s'exclure réciproquement, il y a une question de moyenne qui se pose et l'on doit réduire aux cas indispensables la faculté qui sera accordée au gouvernement, sous des conditions précises, d'ouvrir de sa seule autorité des crédits additionnels, tout en réservant au Parlement le droit d'être appelé ultérieurement à accorder ou à refuser sa sanction.

Envisagée à ce point de vue, la loi de 1879 semble tenir compte, autant qu'il est possible, de ces principes et la solution qu'elle apporte paraît tenir un juste compte des divers éléments du problème, tout au moins en ce qui concerne le côté politique de la question ; nous verrons, en effet, qu'il n'en est peut-être pas de même en ce qui touche le côté plus pleinement financier.

La loi de 1879 demeure aujourd'hui encore le texte qui régit la question des crédits additionnels. Cependant, quelques dispositions législatives plus récentes ont modifié pour quelques cas particuliers la solution générale.

C'est ainsi que la loi du 29 décembre 1882 a disposé que le budget annexe des chemins de fer de l'État serait rattaché pour ordre au budget général et que les crédits additionnels reconnus nécessaires dans le cours d'un exercice pour assurer l'exploitation du réseau pourraient être ouverts par décrets contresignés des ministres des Travaux publics et des Finances ; toutefois ces crédits devraient être soumis à la sanction du pouvoir législatif dans le délai d'un mois lorsque les Chambres seraient assemblées ou, dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

La loi du 26 février 1887 dans son article 14 a prescrit la même procédure en ce qui concerne les crédits supplémentaires ou extraordinaires reconnus nécessaires dans le cours d'un exercice pour assurer l'exploitation de l'administration des monnaies et médailles.

Dans ces deux cas, le but poursuivi est un but d'intérêt industriel et la dérogation au principe général a pour effet de faciliter l'exploitation ; il n'en est pas de même avec l'article 29 de la loi du 18 juillet 1892, relative aux contributions directes et

aux taxes assimilées de l'exercice 1893. « Les crédits supplémentaires reconnus nécessaires dans le cours d'un exercice pour assurer le service des dégrèvements et non valeurs sur contributions directes et taxes y assimilées, pourront être ouverts par décrets contresignés par le ministre des Finances ; toutefois ces décrets devront être soumis à la sanction du pouvoir législatif dans le courant du mois, lorsque les Chambres sont assemblées, ou, dans le cas contraire dans la première quinzaine de leur prochaine réunion. »

Bien que le but de cette disposition diffère absolument de celui que poursuivaient les législateurs de 1882 et 1887, les facilités accordées au gouvernement sont les mêmes dans les trois cas. Le pouvoir exécutif peut en effet ouvrir des crédits sans l'autorisation des Chambres, que celles-ci soient ou non assemblées et quelque soit, dans ce dernier cas, le motif de leur séparation. En outre, le Président de la République est autorisé à statuer par décret simple, sans prendre l'avis du Conseil d'État et sans qu'il soit besoin d'une réunion du Conseil des ministres. Il suffit que le décret porte le contreseing du ministre des Finances et encore peut-on remarquer que, dans deux cas sur trois, administration des monnaies et dégrèvements sur contributions directes, ce ministre est le seul intéressé et qu'il serait appelé à contresigner en l'absence même de disposition législative en ce sens.

Les circonstances sont un peu différentes avec l'article 58 de la loi du 28 décembre 1895 qui prescrit qu' « il pourra être accordé au ministre de la Guerre, par décret délibéré en Conseil des ministres, l'autorisation de dépenser comme dépenses secrètes intéressant la défense nationale, une somme de 2.000.000 de francs.

» Cette dépense sera imputée sur les ressources de la dette flottante et portée à un compte de trésorerie jusqu'au moment où le gouvernement jugera possible de la faire figurer au compte des budgets en la portant, sous forme de crédit supplémentaire, au chapitre des dépenses secrètes du ministère de la guerre. »

Comme dans les cas précédents, le gouvernement peut ici se passer de l'autorisation des Chambres même si celles-ci sont assemblées ; il n'a pas besoin non plus de prendre l'avis du Conseil d'État mais le décret doit être délibéré en Conseil des ministres tandis qu'il suffisait précédemment du contreseing du ministre des Finances. Une autre différence consiste en ce que la dépense possible est limitée à deux millions de francs. D'autre part, cette somme ne constitue pas, à proprement parler, un crédit supplémentaire puisqu'elle est imputée à un compte de trésorerie ; il n'y aura véritablement crédit que lorsque le gouvernement aura jugé possible de faire figurer la dépense au budget.

Il est à présumer, d'ailleurs, que dans des circonstances toutes particulières, le gouvernement n'hésiterait pas à engager une somme supérieure à deux millions sans l'autorisation législative, si l'intérêt de la défense nationale l'exigeait (1). C'est, semble-t-il, le seul cas où la législation actuelle puisse ne pas satisfaire à tous les besoins et où le pouvoir exécutif pourrait soutenir qu'il ne lui a pas été possible de se conformer aux règles édictées par la loi. Quelle que puisse être d'ailleurs l'opinion sur ce point, on doit reconnaître que l'intérêt financier et l'intérêt administratif ne se trouvent plus seuls en cause.

*
* *
*

Avant de terminer cette étude de la législation des crédits additionnels, nous devons faire remarquer qu'il existe encore aujourd'hui une certaine catégorie de virements; mais ceux-ci, loin de modifier la façon dont les crédits ont été votés par les Chambres, ont, au contraire, pour effet de régulariser les fausses imputations qui auraient pu se produire.

Par exemple, on sait que dans certains cas des

1. On sait que le fait s'est produit en 1906 au moment des événements d'Algésiras. Les dépenses engagées sans crédit atteignirent un chiffre élevé. On en trouve une trace dans ce fait que les suppléments de crédits afférents aux dépenses extraordinaires de la guerre ont dépassé 126 millions, contre 32 millions l'année précédente et 15 millions l'année suivante.

cessions de matières sont faites de ministère à ministère ou que des dépenses sont supportées par une administration pour le compte d'une autre. Le remboursement de ces cessions et de ces avances donne lieu à l'émission d'ordonnances de virement délivrées par le ministre cessionnaire ou débiteur de l'avance au profit du ministre cédant ou créancier ; ces ordonnances n'ont pas pour but de préparer le paiement d'une dépense, mais seulement d'opérer un rétablissement de crédit qui, d'ailleurs, ne peut être effectué que jusqu'au 31 juillet de la seconde année de l'exercice. Passé ce délai, les ordonnances de virement ne peuvent être émises qu'au profit du Trésor.

La modification destinée à rétablir sous son véritable jour et avec sa vraie valeur l'opération faite s'opère par annulation ou augmentation à l'aide d'un jeu d'écriture qui constitue un virement. Comme la première opération a pu être décrite aux comptes des ministres, tandis qu'elle ne l'a pas été aux comptes des comptables, le rapprochement opéré par la Cour entre ces deux catégories de comptes donnerait des résultats discordants si les rectifications faites par voie de virement n'apparaissaient pas dans un tableau spécial, établi par un agent comptable qui le présente sous sa responsabilité au juge des comptes ; c'est l'« agent comptable des virements de comptes ».

CHAPITRE IV

LA LÉGISLATION DES AUGMENTATIONS DE CRÉDIT A L'ÉTRANGER

Historiquement, on a employé en France deux procédés différents pour la réalisation en cours d'exercice des dépenses non prévues ou insuffisamment évaluées au budget : les virements et les crédits additionnels. Ce sont les deux procédés que l'on rencontre, sauf des modifications de détail, dans les législations étrangères et, de même que nous avons vu les deux systèmes fonctionner simultanément à certaines époques de notre histoire financière, de même il y a des pays qui les admettent également. On doit reconnaître d'ailleurs qu'il ne saurait en être autrement, car, si le régime des crédits additionnels peut se passer des virements de crédits, ceux-ci, au contraire, ne sauraient exister dans une législation sans que celle-ci n'admette en même temps les crédits additionnels, car les virements ne peuvent pourvoir qu'à une part de l'imprévu et, dans telle et telle cir-

constance, leur effet serait insuffisant. Ils ne peuvent être employés utilement que là où certains chapitres du budget ont des disponibilités qui leur permettent de faire des avances à d'autres chapitres.

Nous verrons que, si toutes les législations étrangères admettent les crédits additionnels ouverts avec l'autorisation préalable du Parlement ou même par acte du pouvoir exécutif, celles qui admettent le droit de virement sont peu nombreuses et, pour la plupart, réservent cette faculté pour certaines éventualités particulières.

I. — LÉGISLATIONS N'ADMETTANT PAS LE DROIT DE VIREMENT

Législation belge. — En Belgique, comme en France, le chiffre des dépenses inscrit au budget représente, en principe, une limite infranchissable, car les dépenses figurent au budget sous forme de crédits et ceux-ci, affectés par le Parlement à un service déterminé, ne sauraient être dépassés.

Pourtant, il existe deux catégories de crédits, les crédits strictement limitatifs et les crédits pour lesquels aucune limite n'est fixée par la loi de finances (1). Pour les dépenses afférentes à cette der-

1. Cf. Dubois, *Étude sur le système belge en matière de budget de l'État*, p. 183.

nière catégorie, le législateur a marqué nettement sa volonté de voir les services accomplis entièrement même après que les sommes inscrites au budget ont été employées en totalité. Il en résulte que les dépenses de cette nature effectuées au delà du chiffre budgétaire sont parfaitement admises sauf régularisation par voie de crédits additionnels dans la loi de règlement; c'est au Parlement qu'il appartient d'apprécier si les dépenses résultent uniquement de l'exécution nécessaire des lois et règlements et de reconnaître qu'elles n'ont pas été artificiellement créées par les ministres.

La situation qui est semblable à celle qui existe en France doit naturellement produire les mêmes effets; si la distinction entre les crédits limitatifs et les crédits évaluatifs se comprend aisément, ses conséquences peuvent être dangereuses; elle crée, en effet, chez les ministres préparateurs du budget une tendance à porter à des chiffres trop élevés leurs demandes de crédits limitatifs et à les obtenir des Chambres à l'aide de diminutions injustifiées pour les services à crédits simplement évalués.

Les crédits additionnels destinés à pourvoir en cours d'exercice aux insuffisances constatées sont de deux sortes, crédits supplémentaires et crédits complémentaires qui se distinguent tant par la nature des crédits primitifs auxquels ils s'ajoutent que par le régime particulier qu'ils suivent.

1° *Crédits supplémentaires* (1). — Aux termes de la Constitution, toutes les dépenses et toutes les recettes doivent figurer au budget, et celui-ci ouvre les crédits nécessaires aux dépenses présumées de chaque exercice. Il semblerait donc qu'il n'y eût pas place pour des crédits additionnels, mais il faut bien compter avec les nécessités de fait qui rendent ces crédits indispensables, car il est des dépenses que le gouvernement n'a pu prévoir et par suite inscrire dans le projet de loi de finances et qui s'imposent cependant ; il en est d'autres pour lesquelles l'évaluation est demeurée inférieure à la réalité. La législation belge n'en a pas moins conservé intact le principe de l'autorisation parlementaire préalable et dès lors aucun crédit ne peut être ouvert en addition à ceux qui sont portés au budget si le pouvoir législatif n'en a pas ainsi décidé.

Nous avons eu l'occasion de montrer que les dépenses supplémentaires se présentent parfois avec un tel caractère de nécessité et d'urgence que le gouvernement ne saurait avoir le temps ni la possibilité de remplir toutes les formalités nécessaires à la consultation du Parlement. Cette considération explique que le principe posé par la Constitution belge soit souvent transgressé et que l'autorisation législative n'est souvent demandée que sous la forme d'une

1. Dubois, *op. cit.*, p. 185 et suiv.

ratification, c'est-à-dire après que la dépense a été, sinon réalisée, du moins engagée ;

2° Il n'en est pas de même en ce qui concerne les crédits complémentaires. Ils diffèrent des précédents en ce qu'ils s'appliquent uniquement à des crédits non limitatifs, c'est-à-dire dont le chiffre dépend de certaines éventualités qu'il est impossible de prévoir exactement ; ils s'en distinguent aussi en ce que le gouvernement peut effectuer la dépense de son autorité propre et sans venir devant les Chambres (1).

On estime, en effet, que c'est seulement à la clôture de l'exercice qu'il est possible de se rendre compte de l'excédent de la dépense sur le crédit primitivement fixé ; aussi, est-ce dans la loi de règlement définitif que le gouvernement doit demander l'allocation de crédits complémentaires destinés à couvrir la portion de dépense qui dépasse les évaluations budgétaires.

En résumé, on peut constater que le système belge se rapproche sensiblement du système français, notamment en ce qui concerne la distinction des crédits limitatifs et évaluatifs.

Mais la législation belge n'admet pour les dépenses supplémentaires aucune dérogation au principe général du vote des crédits par l'autorité législative, ce qui présente l'avantage d'assurer, théoriquement

1. Le Courtois, *les Crédits additionnels au budget de l'État*, p. 203.

au moins, le contrôle du Parlement ; mais, en fait, il y aura toujours des circonstances où le gouvernement se trouvera dans l'obligation, soit de passer outre à la loi, soit d'entraver le fonctionnement des services publics. Or, dans ces circonstances, les ministres se trouveront, bien qu'illégalement, absolument libres et n'auront à suivre aucune des règles que la législation française a pu établir par le fait même qu'elle prévoyait des dérogations au principe général de l'autorisation préalable.

* * *

État-Unis. — Pas plus que la législation belge, celle des États-Unis n'autorise les virements de crédits. La Constitution porte, en effet, qu'aucune somme ne pourra être tirée du Trésor qu'en vertu d'allocations spéciales prévues par la loi. Pourtant, le gouvernement éluda longtemps cette prescription sous différents prétextes et la pratique du virement s'était établie en fait.

En 1868, le Congrès décida que tous les crédits alloués aux diverses catégories de dépenses ne pourraient être employés qu'aux services auxquels ils avaient été respectivement assignés, à ceux-là et non à d'autres.

En fait, les prévisions des ministres pour l'exercice qui va s'ouvrir sont trop fréquemment peu sincères et

peu exactes et elles contiennent bien rarement l'universalité des dépenses à effectuer. Pourtant, le temps relativement court qui s'écoule entre la préparation et l'application des évaluations devrait permettre de les chiffrer à peu près exactement. Le gouvernement établit, en effet, ses prévisions de recettes et de dépenses en octobre et novembre et la période, en vue de laquelle elles sont calculées, s'ouvre le 1^{er} juillet suivant. Au surplus, au moment où ces prévisions sont préparées pour l'année 1911-1912, par exemple, les administrations connaissent d'une manière suffisamment précise les résultats de l'exercice 1909-1910 qui vient de prendre fin au 30 juin précédent.

Les faits démontrent pourtant que les évaluations proposées sont loin d'avoir toute l'exactitude désirable (1). Il y a donc lieu à des crédits supplémentaires, mais il faut distinguer selon la nature des crédits, car il existe aux États-Unis des crédits votés et des crédits limitatifs.

Les premiers n'indiquent que d'une façon approximative les sommes que les Chambres consentent à affecter à certains services ; les bornes qu'assignent ces crédits aux administrations ne sont donc pas infranchissables, et c'est l'exécution seule du service qui détermine en réalité les dépenses qu'il doit entraî-

1. Voir Ramond, *Études sur le budget de l'Angleterre et des États-Unis*, p. 296 et suiv.

ner. Or, presque tous les crédits alloués aux dépenses permanentes sont, aux États-Unis, des crédits d'évaluation.

En ce qui concerne les crédits limitatifs, aucune somme ne peut être dépensée au delà des prévisions si le gouvernement n'obtient pas des crédits additionnels du Parlement. Aussi, est-il rare qu'au début d'une session, une demande de crédits supplémentaires ne soit pas déposée pour parer à l'insuffisance des allocations affectées à l'année en cours.

*
* * *

Législation italienne. — C'est encore un régime présentant de nombreuses analogies avec le régime des crédits additionnels en France que l'on trouve dans la législation budgétaire italienne. Celle-ci, en effet, interdit les virements à un autre chapitre des sommes fixées pour chaque chapitre par la loi de finances.

Le budget est, comme en France, voté pas chapitres, mais lorsqu'il a été définitivement approuvé, il y a lieu à une sous-répartition en articles qui est faite par chaque ministre dans la limite des sommes attribuées aux divers chapitres de son département. Cette sous-répartition n'est pas définitive en ce sens que les ministres ont la faculté de transporter dans le cours de l'exercice d'un article à l'autre les fonds de

chacun d'eux. La répartition et le transfert doivent être enregistrés à la Cour des Comptes.

Une répartition analogue en articles existe dans la législation française ; elle figure dans la loi de finances bien qu'il n'y ait pas de vote distinct sur chacun des articles. Les ministres français ne sont pas plus liés d'ailleurs que les ministres italiens bien que l'on ait pu soutenir que l'administration intéressée doit se conformer aux vues du Parlement si celui-ci les avait exprimées dans tel ou tel cas.

Après l'approbation du budget par les Chambres italiennes, aucune dépense nouvelle ne peut être autorisée que par une loi spéciale, et les moyens destinés à y pourvoir doivent être indiqués dans les projets de loi présentés dans ce but au Parlement. Afin de subvenir aux insuffisances qui pourraient se manifester dans les crédits inscrits au budget, insuffisances qui peuvent être constatées en l'absence des Chambres, la législation a prévu l'ouverture au budget de deux chapitres spéciaux sous la dénomination « fonds de réserve pour les dépenses obligatoires » et « fonds pour dépenses imprévues » (1). A la loi annuelle de finances est annexée la nomenclature des dépenses que l'on doit considérer comme obligatoires.

Les prélèvements de sommes du fonds de réserve

1. Cf. Jèze, *Cour élémentaire de science des finances et de législation financière française*, p. 116 (5^e édition).

et leur transfert, en l'absence des Chambres, dans les divers chapitres du budget ou dans un chapitre nouveau sont effectués par décrets rendus sur la proposition du ministre des Finances après délibération du Conseil des ministres. Ces décrets sont insérés dans le recueil des actes du gouvernement et sont publiés dans *la Gazette officielle du Royaume* dans les dix jours de leur enregistrement à la Cour des Comptes. Ils doivent être présentés au Parlement, à sa première convocation, pour être convertis en lois.

Si la dépense imprévue se produit lorsque le Parlement est en session, elle doit être autorisée par une loi et, si celle-ci ne dispose pas autrement, la somme autorisée est déduite de celle qui figure au budget pour dépenses imprévues.

Toutes dépenses auxquelles on ne saurait, en raison de leur importance, pourvoir dans la forme indiquée, doivent être autorisées par des lois spéciales sans qu'aucune facilité soit accordée au gouvernement en l'absence des Chambres.

D'autre part, l'article 27 de la loi du 17 février 1883 sur la comptabilité générale de l'État ordonne qu'au mois de novembre de chaque année, le ministre du Trésor présente un projet de rectification du budget de prévision de l'exercice en cours (1). Le budget

1. Sachs, *l'Italie, ses finances et son développement économique*, p. 360.

rectificatif, qui ne renferme que les divers chapitres sur lesquels doit porter l'examen des Chambres, se trouve ainsi présenté cinq mois après le commencement de l'année financière et peut ainsi présenter des évaluations aussi exactes que possible.

En résumé, il ne peut être pourvu à aucune dépense supplémentaire sans l'autorisation des Chambres à moins que celles-ci étant absentes, il s'agisse de dépenses obligatoires dont le montant n'excède pas les ressources encore inscrites au budget pour parer aux dépenses imprévues.

Le système italien se rapproche d'assez près des procédés usités en France, surtout en raison du principe général que toute dépense qui excède les sommes portées au budget doit être autorisée ou ratifiée par une loi. Mais il existe entre les deux législations une importante différence en ce que les crédits qui peuvent être provisoirement ouverts par décrets sont limités en Italie à une somme fixe. Cette solution présente un avantage en ce que la dépense non prévue ne peut rompre l'équilibre du budget.

Il semblerait donc que ce dernier système fût préférable au système français s'il se présentait un inconvénient. Il peut se faire que les dépenses à effectuer dépassent la somme affectée aux dépenses imprévues et, dès lors, en l'absence du Parlement, le gouvernement doit recourir à des procédés illégaux ou s'exposer à suspendre le service public intéressé.

D'ailleurs, le crédit pour dépenses imprévues ne peut s'élever à un chiffre considérable et n'est là que pour parer aux circonstances urgentes. Il en résulte que les inconvénients de la législation française se retrouvent en Italie : l'équilibre du budget risque de se trouver rompu comme en France, sauf pour les dépenses peu élevées auxquelles peut suffire le fonds de réserve.

II. — LÉGISLATION ADMETTANT LE DROIT DE VIREMENT

Législation anglaise. — Avant d'étudier la législation anglaise qui, elle, admet les virements pour certaines dépenses, on doit constater que tout paraît en Angleterre rendre le problème des crédits additionnels moins délicat que partout ailleurs. En premier lieu, les prévisions de dépenses faites d'après les résultats de la dernière gestion connue, sont dressées moins longtemps à l'avance qu'en France, par exemple ; c'est, en effet, vers la fin du mois de février que les évaluations sont présentées au Parlement ; l'année commençant le 1^{er} avril, un intervalle de moins de deux mois sépare le dépôt du projet de l'ouverture de l'exercice.

D'autre part, nous avons vu qu'une des causes des crédits additionnels se trouvait dans le droit d'ini-

tiative parlementaire. Or, en 1866, la Chambre anglaise s'est d'elle-même enlevé d'une façon générale toute initiative en matière budgétaire, il a été prescrit qu'en dehors des demandes formulées par la Couronne, la Chambre n'admettrait aucune proposition tendant à l'ouverture d'un crédit quelconque pour les services publics et qu'elle ne donnerait suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur les crédits de l'État. En fait, cependant, la Chambre vote des résolutions par lesquelles elle invite le gouvernement à déposer l'année suivante telle ou telle demande de crédits.

Enfin, et surtout, la spécialité est relativement faible dans le budget anglais, le nombre des chapitres est trop peu important pour que le gouvernement se trouve fréquemment dans la nécessité de recourir aux crédits additionnels.

On peut ajouter à ces considérations que le chancelier de l'Échiquier occupe une haute situation qui, en lui assurant une influence prépondérante dans le cabinet, le rend absolument maître du devis des dépenses de l'année ; toutes les prévisions des différentes administrations lui sont soumises avant d'être déposées devant les Chambres, et il exerce sur elles un rigoureux contrôle. Ayant péniblement établi l'équilibre entre les recettes et les dépenses, il ne permet pas que cet équilibre soit troublé à la légère. Aucun ministre ne peut, au cours de la session,

déposer devant le Parlement de nouvelles demandes de crédits sans l'assentiment du chancelier dont l'étendue des attributions et l'autorité ne peuvent qu'être favorables à la bonne gestion des deniers publics et à la diminution des crédits additionnels.

Quelle que soit, pourtant, l'exactitude des prévisions d'un budget, des mécomptes peuvent se produire dans son exécution, provenant soit d'évaluations trop basses, soit d'événements qui ne pouvaient être prévus lors de l'élaboration de la loi de finances ; de ces deux causes de crédits additionnels est née la distinction des crédits « supplémentaires » et des crédits « exceptionnels ».

Les premiers ne s'appliquent qu'aux dépenses prévues aux dispositions budgétaires annuelles et dont le montant avait été évalué à un chiffre trop bas, Chaque ministre se trouvant enfermé dans la limite des crédits qui lui ont été octroyés par le Parlement, et ne pouvant les dépasser, doit, si les sommes qui lui ont été allouées sont insuffisantes, s'en procurer de nouvelles.

Lorsqu'il s'agit, au contraire, de pourvoir à des dépenses non prévues et qui ont été causées par des événements fortuits et tout à fait exceptionnels, comme une guerre ou une expédition lointaine, il y a lieu de recourir à des crédits exceptionnels.

Enfin, des crédits additionnels peuvent être nécessaires pour régulariser des dépenses qui ont été enga-

gées et payées sans crédit payable. Le Parlement a souvent entendu exprimer l'avis que les ministres sont tenus par le devoir politique d'engager, même sans l'autorisation des Chambres, les dépenses qu'ils jugent nécessaires à l'intérêt public.

Le régime de ces différents crédits additionnels varie suivant qu'il s'agit de dépenses pour la guerre et pour la marine ou de dépenses pour les différents services civils. La principale distinction que l'on trouve entre ces deux catégories de dépenses consiste en ce que les virements sont possibles pour la première et absolument interdits pour la seconde. Pour réaliser les dépenses de la guerre et de la marine, tous les moyens possibles semblent pouvoir être employés dans certaines limites et sous certaines conditions : prélèvements à une caisse spéciale pour dépenses imprévues, virements et crédits supplémentaires.

Il existe en Angleterre un fonds spécial sur lequel peuvent être imputées les dépenses militaires. Jusqu'en 1832, on votait chaque année un crédit spécial dans ce but ; depuis cette date on a cessé de prévoir les crédits annuels, mais le fonds constitué par les reliquats de ces crédits a été maintenu et reste à la disposition du gouvernement qui y prélève des avances remboursables au moyen de crédits à demander ultérieurement au Parlement (1).

1. Jèze, *les Crédits additionnels en Angleterre* (*Revue de science et législation financière*, 1909).

Le gouvernement peut encore, sous sa responsabilité, engager des dépenses sans crédit. Il peut décider que les ressources accidentelles, non explicitement allouées par les Chambres à un service quelconque, pourront être employées à couvrir les dépassements de crédits faits pour telle ou telle nature de dépenses ; ces dépassements de crédits n'en demeurent pas moins soumis à la ratification du Parlement et prennent alors la dénomination d'*excess grants*.

Le procédé du virement peut également être employé et il est même le mode normal de parer aux dépenses imprévues de la guerre et de la marine. Les ministres intéressés ont reçu en effet, en 1846, l'autorisation d'effectuer des transferts de crédits entre les chapitres de leur budget respectif, à la condition toutefois, qu'en aucun cas la somme totale dépensée pour chacun de ces départements ne dépasse celle qui leur a été attribuée. Mais aucun virement ne peut être opéré sans qu'il ait été approuvé par la Trésorerie sur une réquisition écrite qui lui aura été faite par le chef d'un des départements de la guerre ou de la marine. En fait, plusieurs débats parlementaires ont prouvé que cette prescription était assez mal observée, et on cite de nombreux cas où des virements considérables ont été effectués sans que la Trésorerie ait été consultée.

D'autre part, les virements faits de chapitre à chapitre n'ont qu'un caractère en quelque sorte pro-

visoire, car ils doivent être soumis à la ratification de l'autorité législative. Dès que les comptes qui constatent les déficits et les excédents sur les différents chapitres de la guerre et de la marine ont été présentés à la Chambre des communes, le gouvernement doit demander la sanction du Parlement. La Chambre est appelée alors à voter deux résolutions, l'une constatant les excédents de dépenses et les virements autorisés par la Trésorerie, l'autre approuvant lesdits virements (1).

Enfin, indépendamment des prélèvements sur le fonds spécial et des virements, le procédé normal des crédits additionnels fonctionne en Angleterre. Il peut se faire en effet qu'aucun des moyens précédemment décrits ne puisse être employé dans une circonstance particulière, en raison de l'importance de la dépense

1. « Le principe constitutionnel qui impose l'emploi exclusif de chaque octroi de subsides à la fin pour laquelle il a été fait est soumis à une suspension temporaire dans le cas de l'armée et de la marine. Avec garantie de la Trésorerie à ce habilitée par une clause mise dans l'Appropriation Act de chaque année financière, et moyennant une ratification de l'agissement par l'Appropriation Act de l'année suivante, les départements de la guerre et de la marine ont le pouvoir d'employer, à leur discrétion jusqu'à la fin de l'année financière, tous les soldes ou excédents non dépensés qu'ils ont pu économiser sur les crédits affectés à leur service. Par conséquent, pour les services de l'armée et de la flotte, ces départements sont autorisés à une anticipation momentanée, sauf compte, sur tout crédit quelconque en vue de compléter tout autre octroi qui figure aux évaluations de ce service » (Erskine May, *Traité sur les lois, les privilèges, la procédure et les usages du Parlement*, traduit par Delpéch, t. II, p. 185).

à laquelle il y a lieu de pourvoir. Dans ce cas le seul procédé que puisse employer le gouvernement est de demander aux Chambres des crédits supplémentaires avant d'engager et de payer la dépense (1).

D'ailleurs, les demandes de crédits additionnels sont extrêmement rares pour les départements de la guerre et de la marine en raison de la faculté accordée à ces départements d'appliquer le surplus qu'ils peuvent économiser sur les crédits qui leur ont été alloués à couvrir des dépenses faites en excès par rapport à leurs autres allocations.

Lorsqu'il s'agit de dépenses pour les services civils nous avons déjà constaté que le droit de virement n'existe pas ; à part cette différence, les procédés employés sont à peu près équivalents à ceux des départements de la guerre et de la marine.

Pendant longtemps un crédit spécial a été ouvert au budget pour les dépenses imprévues des services civils ; en 1861 le procédé fut abandonné, mais, à l'aide des reliquats sans emploi des crédits antérieurement accordés, un fonds fut constitué, chargé de faire des avances aux départements ministériels. Ces avances doivent être autorisées par la Trésorerie et

1. C'est ainsi que des évaluations supplémentaires pour les services de l'armée et de la marine furent présentées pendant la session de 1884-1885 pour faire face aux dépenses causées par les opérations en Égypte et dans l'Afrique du Sud. (E. May, *op. cit.*, t. II, p. 189).

les sommes remboursées sur les crédits ultérieurement alloués par le Parlement.

De même, le gouvernement peut employer au paiement des dépenses supplémentaires les recettes exceptionnelles qui n'ont pas été explicitement alloués à un service spécial par le Parlement. Mais, lorsqu'une administration a, au moyen d'avances prises sur les fonds destinés aux cas accidentels civils ou sur les fonds provenant de recettes extraordinaires (*extra receipts*) engagé des dépenses pour un service au delà de la somme accordée à ce service pendant l'année financière, une ratification doit être demandée aux Chambres et une évaluation leur être présentée dans ce but.

Lorsque les dépassements de crédits doivent prendre une certaine importance, il serait irrégulier et parfois impossible de procéder ainsi qu'il a été dit plus haut. Le gouvernement doit alors s'adresser au Parlement pour obtenir de lui des crédits additionnels, avant paiement et même avant engagement de la dépense. « Des évaluations supplémentaires peuvent donc être présentées, soit aux fins d'ajouter un crédit pour un service déjà approuvé par le Parlement à la somme déjà demandée pour l'année financière courante, soit pour allouer des crédits nécessités par une circonstance nouvelle née depuis la présentation des évaluations relatives à la session, comme

par exemple la nécessité de solder le coût d'une affaire urgente et imprévue » (1).

En fait, les crédits additionnels sont nombreux en Angleterre, sans atteindre pourtant les chiffres que l'on est habitué à voir en France. C'est que, si un court délai sépare le dépôt des évaluations budgétaires de l'ouverture de l'année financière, un intervalle beaucoup plus long s'écoule entre la préparation du projet et cette dernière date. Les différentes administrations doivent en effet calculer dès le mois de novembre leurs prévisions de dépenses pour l'exercice qui commencera au 1^{er} avril ; si la moindre erreur est commise, il faut de toute nécessité avoir recours à un des procédés indiqués, et, si cette erreur est importante, les crédits supplémentaires deviennent nécessaires.

D'après la pratique anglaise, les crédits additionnels sont groupés et demandés tous les ans au début de la session ordinaire, c'est-à-dire en février, de façon que les paiements puissent être effectués avant la clôture de l'année financière et compris dans les comptes de l'exercice courant.

Si le régime des augmentations de crédit en cours d'année paraît assez compliqué en Angleterre, il ne comprend pourtant que quatre procédés : fonds spéciaux destinés à procurer des avances aux divers

1. May, *op. cit.*, t. II, p. 189

services, sauf ratification ultérieure, emploi des recettes extraordinaires, crédits additionnels votés préalablement à la dépense, enfin virements, ceux-ci réservés exclusivement à la guerre et à la marine.

En fait, les résultats sont assez favorables, mais tiennent certainement moins au système lui-même qu'à l'ensemble de la législation budgétaires et aux méthodes du travail parlementaire.

*
* * *

Législation allemande. — Le régime allemand des augmentations de crédit est difficile à définir parce que l'on manque le plus souvent de textes et que le système repose plutôt sur les habitudes du gouvernement que sur la législation elle-même. Un certain nombre de points ont cependant été fixés par la loi. C'est ainsi que « les recettes provenant de l'aliénation des immeubles, matériel, ustensiles ou autres objets qui se trouvent en la possession de l'administration de l'Empire doivent être évaluées chaque année et portées au budget de l'Empire » (1).

Le gouvernement ne pourrait donc pas employer les recettes provenant de l'aliénation de ces objets à

1. Loi d'Empire du 25 mai 1873 (citée par Laband, *Le Droit public de l'Empire allemand*, traduit par Bouyssy, t. VI, p. 285 et s.

couvrir les dépenses non prévues ou insuffisamment évaluées (1).

Il est, au contraire, autorisé à effectuer des virements, mais seulement entre certains chapitres qui ont été expressément désignés comme susceptibles d'en être l'objet (2). La même faculté existe dans le budget prussien sauf ratification du pouvoir législatif.

En ce qui concerne les rapports entre le gouvernement et le Parlement, un principe certain est admis, c'est que toute dépense effectuée au delà des crédits ouverts au budget, doit avoir l'approbation législative, et « lorsque la chose est faisable et possible, au préalable (3) ». Il y a donc deux hypothèses différentes suivant que le gouvernement, ayant prévu la situation, vient demander aux Chambres les crédits nécessaires pour fournir au besoin imprévu ou bien qu'il met le Parlement en présence du fait accompli et lui demande sa sanction après coup.

Les dépassements de crédits sont donc chose absolument normale en Allemagne ; la théorie reconnaît

1. Cependant le budget de l'Empire laisserait en principe, à l'administration de l'armée et à celle de la marine la disposition du vieux matériel aliéné en vue de le remplacer par un autre plus perfectionné (V. Henry Vouters, *le Régime des crédits additionnels en Prusse et dans l'Empire allemand. Revue de science et de législation financières*, oct.-nov.-déc. 1909).

2. Laband, *op. cit.*, t. VI, p. 297.

3. Vouters, *op. cit.*

d'ailleurs deux catégories de dérogations à la loi de budget : des *dérogations quantitatives* ou dépassements budgétaires qui ont été nécessités par des dépenses faites dans un but prévu par la loi de finances mais au delà des chiffres qu'elle contient ; ils proviennent pour la plupart d'évaluations erronées et non de décisions volontaires du gouvernement, et sont considérés comme des faits qui sont portés à la connaissance du Bundesrath et du Reichstag au moment du règlement de compte définitif. Si pourtant le dépassement était basé sur la volonté du gouvernement, celui-ci devrait en assumer toute la responsabilité et le vote du Parlement aurait alors la valeur d'une véritable approbation (1).

Les dérogations qualitatives sont des dépenses non prévues au budget et qui pour diverses raisons ont été cependant engagées par le pouvoir exécutif. Ces dépenses doivent obtenir la sanction du Parlement et c'est dans ce cas que l'autorisation doit, en principe, être préalable à l'engagement et au paiement. Mais il n'y a pas là une nécessité absolue et le Reichstag a reconnu que la règle de l'autorisation préalable ne s'étendait pas au cas où il s'agirait de dépenses de faible importance, non plus qu'au cas où la nécessité et l'urgence suffisaient par elles-mêmes à

1. V. cette théorie dans Laband, *op. cit.*, p. 296 et 297, t. VI.

dispenser le gouvernement de s'adresser aux Chambres.

Il n'en reste pas moins que lorsqu'il s'agit de dérogations quantitatives le pouvoir exécutif est dégagé *a priori* de toute responsabilité au sujet de leur nécessité ou de leur convenance alors que, pour les dépenses extrabudgétaires, il conserve cette responsabilité entière jusqu'à la ratification parlementaire.

Ce qui doit rendre d'ailleurs les crédits additionnels plus rares en Allemagne qu'en France, par exemple, c'est l'existence d'un fonds spécial destiné aux dépenses imprévues et qui est à la disposition du chancelier de l'Empire. Le même fonds existe, dans de plus grandes proportions, dans la législation budgétaire prussienne.

DEUXIÈME PARTIE

Influence des augmentations de crédits en cours d'exercice sur l'équilibre du budget

CHAPITRE PREMIER

LA LÉGISLATION DES CRÉDITS ADDITIONNELS AU POINT DE VUE DE L'ÉQUILIBRE BUD- GÉTAIRE

Après avoir étudié dans une première partie les crédits additionnels au point de vue des rapports entre le pouvoir exécutif et le Parlement, il reste à les étudier au point de vue de leur influence sur l'équilibre budgétaire. Nous rechercherons tout d'abord les règles qu'a posées le législateur en vue de diminuer les inconvénients que peuvent présenter à cet égard les augmentations de crédits en cours d'exercice.

Il est à remarquer, d'ailleurs, que la législation

des crédits additionnels telle que nous l'avons envisagée jusqu'ici n'est pas sans présenter une certaine importance à notre nouveau point de vue. Il n'est pas sans intérêt, en effet, relativement à l'équilibre du budget, que le gouvernement se trouve en présence de règles précises lorsqu'il doit réaliser des dépenses non prévues ou insuffisamment évaluées ; de même, il est de la plus haute importance que le Parlement soit appelé à donner sa sanction et à exercer son droit de contrôle. Toutes les mesures de cet ordre peuvent avoir un excellent effet contre le développement des crédits additionnels, car, ainsi que nous avons eu l'occasion de le rappeler, la négligence et parfois la mauvaise volonté des administrations sont une des causes, et non la moindre, des augmentations de crédits devenues nécessaires au cours de l'exercice. Pourtant, ces mesures ne sauraient avoir qu'un effet, en quelque sorte indirect. Ce n'est pas le vote des Chambres qui peut empêcher de pourvoir à une dépense lorsque celle-ci est vraiment nécessaire et que les crédits sont épuisés ou insuffisants ; tout ce que peut donc faire le Parlement, c'est de mettre en jeu la responsabilité du ministre intéressé ; mais cela encore ne saurait avoir aucune influence directe sur la diminution de la dépense ou l'augmentation de la recette, c'est-à-dire, en somme, sur l'équilibre financier de l'exercice.

Aussi, à côté des règles qui rendent effectif le contrôle du pouvoir législatif, il doit s'en trouver d'autres dont l'effet se fasse sentir directement, soit sur le développement des crédits additionnels, soit sur leurs conséquences au point de vue financier.

La plus ancienne de ces dispositions remonte à 1836, c'est-à-dire sensiblement après la fixation des premières règles relatives aux augmentations de crédit. Malgré les entraves que la Chambre des députés n'avait cessé de vouloir apporter à l'accroissement des crédits extra-budgétaires, ceux-ci devenaient de jour en jour plus nombreux et en même temps plus importants. La loi de 1834 qui avait restreint les crédits supplémentaires ouverts sans l'autorisation préalable du Parlement aux services votés et les crédits extraordinaires aux cas imprévus, n'avait pas eu pour effet d'entraver le développement des uns ni des autres. C'est ainsi que plus de 11 millions de crédits additionnels avaient été demandés pour l'exercice 1834 et à la séance du 14 janvier 1836, le ministre des Finances demandait plus de 17 millions de crédits tant supplémentaires qu'extraordinaires pour l'exercice 1835 (1).

Dans ces conditions, le rapporteur général du budget pour l'exercice 1837 (2), ne manqua pas de constater

1. *Moniteur universel*, 21 janvier 1836.

2. Rapport de M. Gouin.

combien la législation semblait vaine. « N'y a-t-il pas quelque chose de contradictoire entre le rigorisme que nous apportons dans le vote de chaque budget pour l'établir en équilibre et la facilité avec laquelle nous détruisons cet équilibre par l'adoption de tous les crédits supplémentaires qui, plus tard, nous sont demandés, sans une affectation égale de voies et moyens ? C'est cependant ainsi que nous procédons pour tous nos budgets (1). »

On s'était efforcé vainement de restreindre les crédits additionnels ; une mesure plus utile devait être prise, et puisque la législation restrictive ne suffisait pas à arrêter le développement de ces crédits, il importait maintenant d'en diminuer les inconvénients dans la plus large mesure possible. La question posée jusqu'alors sur le terrain des droits du gouvernement vis-à-vis des Chambres devait être transportée sur celui de l'équilibre budgétaire.

C'est pourquoi le rapporteur général concluait à l'insertion dans la loi de finances de l'exercice 1837 d'un article qui devait remédier, selon lui, à l'état de choses fâcheux. Sa proposition, adoptée sans discussion par le Parlement, devint l'article 5 de la loi du 18 juillet 1836 ; aux termes du nouveau texte, toute demande de crédits faite en dehors de la loi annuelle

1. Cité par Le Courtois, *Des crédits additionnels au budget de l'État*, p. 75.

des finances, devait indiquer les voies et moyens qui seraient affectés aux crédits demandés.

Les crédits additionnels représentent, il est aisé de s'en rendre compte, un mal inévitable, ou, plutôt ils ne sont réellement un mal qu'en raison de leur exagération; on ne peut songer à les faire disparaître entièrement, mais il est du plus haut intérêt d'en arrêter le développement et d'en diminuer les dangers. La disposition de la loi de 1836 paraît, en principe, excellente, en ce sens qu'elle permet de conserver le budget dans un état d'équilibre que pourrait, sans elle, détruire l'abus des crédits extra-budgétaires. Mais si cette disposition est excellente en théorie, il n'est pas certain qu'elle suffise, en fait, à écarter tout danger; car elle n'a de valeur réelle qu'autant qu'elle est effectivement appliquée. Sans quoi, au lieu d'être un avantage, elle risquerait d'avoir un effet contraire; confiants en elle pour l'équilibre du budget, les ministres peuvent être moins soucieux de réserver les crédits additionnels aux circonstances indispensables; dès lors, en l'absence d'une création effective de nouvelles ressources, l'inconvénient de crédits additionnels plus nombreux n'est pas compensé par le maintien exact de l'équilibre budgétaire; or, en fait, la disposition de la loi de 1836 n'a jamais été appliquée, et l'on se bornait à se référer aux ressources générales de l'exercice.



Le mal signalé en 1836 continuait donc à exister et fut signalé de nouveau au lendemain de la Révolution de 1848. M. Darblay aîné proposa, en 1849, de faire dresser et afficher dans la salle des séances un tableau de tous les crédits votés pour l'exercice en cours ; cette mesure aurait, selon lui, d'heureux effets, car elle permettrait à chacun de se rendre compte instantanément du point où l'on en était du budget alors qu'un des dangers des crédits additionnels est dû à la négligence du Parlement qui ne se préoccupe pas assez lorsqu'il vote ou sanctionne des crédits additionnels de les comparer avec les possibilités de l'exercice. Jusqu'alors pour se renseigner sur l'état financier de l'exercice à telle ou telle époque de l'année, il était nécessaire de rechercher une série de documents et l'oubli d'un seul d'entre eux suffisait à fausser l'ensemble. Si la mesure proposée ne devait pas avoir pour effet de réaliser entièrement l'unité du budget si favorable à son équilibre, du moins devait-elle permettre de simplifier le travail de recherche.

Cependant, si l'on devait avoir ainsi la faculté de connaître à la première inspection le total des crédits votés antérieurement, on n'était aucunement certain au moment où l'on accordait un crédit, même

en pleine connaissance de cause, qu'un nouveau crédit ne serait pas demandé peu après avec les mêmes caractères d'urgence et de nécessité. La proposition Darblay ne constituait donc qu'une mesure de détail ; elle fut votée par l'Assemblée Constituante et incorporée dans la loi des 13 18 novembre 1849(1). L'assemblée y avait même joint une autre disposition aux termes de laquelle les projets de lois portant ouverture de crédits supplémentaires, spéciaux et extraordinaires devaient être contresignés, non pas seulement par le ministre intéressé, mais encore par le ministre des Finances.

Dans l'opinion du rapporteur (2), le ministre des Finances avait pour devoir d'envisager l'opération projetée au point de vue de l'affectation de ressources réelles aux dépenses faites en addition du budget et sa signature devait attester la possibilité de faire face à celles-ci.

Ainsi que l'ont fait remarquer tous les écrivains financiers, la loi de 1849 n'a jamais été abrogée par une disposition législative ; pourtant, c'est en vain qu'on chercherait à consulter le tableau qui y était prévu ; la loi dont il s'agit se trouve donc inexécutée en fait. On peut le regretter, car si l'affichage des crédits précédemment votés ne constitue qu'une

1. *Moniteur universel*, 14 novembre 1849.

2. Rapport Étienne, séance du 8 novembre 1849.

mesure de détail, celle-ci n'en a pas moins une importance certaine et il n'est pas sans intérêt que les membres du Parlement soient mis à même de se prononcer en parfaite connaissance de cause. A l'heure actuelle, les discussions auxquelles donnent lieu les projets d'ouverture de crédits additionnels envisagent surtout le point de vue de l'utilité de la dépense ; ce n'est pas que l'on néglige entièrement le point de vue plus strictement financier, mais les discussions sont condamnées à rester stériles parce qu'elles demeurent la plupart du temps dans les généralités ; on discute beaucoup plus, en effet, sur les inconvénients habituels des crédits supplémentaires et extraordinaires que sur les disponibilités de l'exercice et la possibilité de pourvoir, sans pour cela rompre l'équilibre du budget, aux dépenses extrabudgétaires.

* * *

Les lois du 18 juillet 1836 et du 18 novembre 1849 avaient essayé, non de réduire les crédits additionnels, mais de permettre de faire face à des charges nouvelles sans porter atteinte à l'équilibre budgétaire. On est fondé à croire que ces deux textes n'avaient eu aucun effet pratique puisque, dès 1851, la question était reprise. Un représentant proposa l'adoption de deux dispositions nouvelles ; l'une prescrirait que

toute demande de crédits additionnels énoncerait spécialement les voies et moyens à affecter au paiement de la dépense, l'autre qu'aucune dépense nouvelle ne pourrait être imputée sur les recettes déjà votées lorsque celles-ci auraient été dépassées par le montant des dépenses votées.

Ces propositions semblaient faire double emploi avec les dispositions de la loi du 18 juillet 1836. Cela s'explique parce qu'en fait on se contentait d'imputer les dépenses nouvelles sur les ressources générales de l'exercice sans en créer d'autres. Pour répondre exactement à la volonté du législateur de 1836, il aurait fallu soit proposer la création d'une ressource particulière, soit autoriser l'augmentation d'une taxe adoptée par la loi de finances, soit enfin proposer une annulation de crédit ; or, on n'avait jamais cherché à réaliser quelque chose en ce sens. Déjà une loi du 15 mai 1850 avait prescrit l'indication des voies et moyens aussi bien pour les crédits supplémentaires que pour les crédits extraordinaires, mais cette disposition, renouvelée de la loi de 1836, n'avait pas eu plus d'effet ; il importait donc de la transformer de façon qu'il n'y ait plus place à une interprétation abusive ; c'est à cette seule condition qu'on pouvait espérer voir disparaître la formule employée à chaque occasion : « il sera pourvu à la dépense au moyen des ressources affectées aux besoins de l'exercice ».

La commission de 1851 espérait arriver à un résultat appréciable : 1^o en ordonnant l'indication « précise » des voies et moyens ; 2^o pour le cas où il ne pourrait être pourvu à la dépense par des ressources effectives, en obligeant le gouvernement à mentionner que le crédit serait mis au compte de la dette flottante et à joindre, à l'appui du projet, la situation exacte et à jour des différents éléments de ladite dette (1).

Cette deuxième prescription, l'imputation des crédits sur la dette flottante ne constituait pas, semble-t-il, un moyen particulièrement utile de remédier aux inconvénients des crédits additionnels ; n'était-ce pas donner au gouvernement la faculté d'éviter à peu de frais l'indication des voies et moyens. Le seul fait de sembler admettre que les dépenses d'un exercice peuvent normalement être couvertes à l'aide d'un accroissement de la dette flottante constitue un très gros danger ; en tout cas, la disposition devait avoir pour résultat de détruire l'équilibre du budget tout autant que si aucune ressource n'était affectée aux crédits additionnels.

On ne saurait admettre que les dépenses d'un budget soient soldées avec les fonds de la dette flottante ; si l'on pouvait l'admettre à l'extrême rigueur, ce serait quand le Parlement aurait pu en décider

1. Rapport de M. Corne, *Moniteur universel*, 15 avril 1851.

ainsi en pleine connaissance de cause ; mais cette connaissance, il ne saurait l'avoir qu'au moment du vote de la loi de finances. Il peut se rencontrer, en effet, certains exercices où des dépenses exceptionnelles obligent le gouvernement à recourir à un emprunt ; mais ces dépenses doivent avoir été prévues dès le début de l'année financière. La dette flottante ne doit être qu'un moyen de trésorerie et n'être destinée qu'à faire face, dans le cours de l'exercice, à des excédents de dépenses momentanés et à constituer l'encaisse et le fonds de roulement du Trésor.

Ainsi, la seule disposition intéressante de la proposition nous semble être celle qui obligeait à fournir le tableau à jour des éléments de la dette flottante. D'après le rapporteur, en effet, s'il existe un moyen de mettre les pouvoirs publics en garde contre l'entraînement des dépenses non justifiées par une nécessité absolue, on peut espérer le trouver dans l'image du déficit exposée à tous les yeux à chaque nouvelle dérogation apportée au budget normal.

Or, pas plus que la précision dans l'énonciation des voies et moyens, le tableau des éléments de la dette flottante n'a été accepté par le Parlement. Le ministre des Finances avait fait observer qu'il était inutile d'inquiéter le contribuable alors que, l'exécution du budget n'étant pas encore terminée, celui-ci pouvait fort bien, en fin d'exercice, se solder par un notable excédent de ressources. L'assemblée se

contenta donc de voter la disposition déjà ancienne de l'indication des voies et moyens sans ajouter le mot « précise », mais en stipulant qu'à défaut de ressources effectives, il serait pourvu à la dépense sur les fonds de la dette flottante. Il était prescrit, en outre, que le ministre des Finances devrait réunir en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits additionnels dont le besoin se serait fait sentir pendant le cours d'un mois au moins ; il ne serait procédé par projets de lois spéciaux que dans les cas d'urgence.

Cette dernière disposition procédait du même état d'esprit que celle qui avait antérieurement prescrit l'affichage des crédits déjà votés. Son objet était de permettre une étude plus approfondie et de faciliter en même temps l'indication des voies et moyens, car on ne peut songer sérieusement à créer une ressource pour toute demande de crédit : ce serait revenir presque chaque jour à un nouveau budget. Au contraire, il paraît possible de faire chaque mois une étude d'ensemble et chaque demande mensuelle de crédits extra-budgétaires doit se présenter ainsi sous les apparences d'un budget rectificatif présentant un certain nombre de ressources et de charges en équilibre.

*
* * *

Quelle que soit l'importance que présentaient

certaines des mesures de détail que nous avons étudiées, il est facile de se rendre compte que l'on n'avait en réalité apporté aucune modification profonde à la législation des crédits additionnels; il n'y avait donc aucune raison pour que la loi de 1851 ait de meilleurs résultats que celle de 1836.

D'autre part, si les dispositions de la loi de 1851 n'ont pas été abrogées par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, la faculté de virement consacrée par ce dernier texte semblait devoir les rendre inutiles. Les crédits additionnels continuant à croître, on reconnut bien vite l'insuffisance de la législation et un décret impérial du 10 novembre 1856 vint apporter de nouvelles entraves au développement de ces crédits. Ce texte édictait de nouveau que tout décret portant ouverture de crédits additionnels devait indiquer les voies et moyens destinés à pourvoir à la dépense; en même temps, les virements de crédits effectués d'un chapitre à l'autre devaient être réservés pour couvrir, après la première année de l'exercice et par des excédents réellement disponibles, les insuffisances d'allocations auxquelles il serait reconnu nécessaire de parer.

Il était enfin prescrit que les projets de suppléments ou de virements de crédits devaient à l'avenir être communiqués au ministre des Finances, lequel donnerait son avis en prenant en considération, comme base de son étude, les crédits déjà ouverts et

la situation des impôts et revenus de l'État par comparaison aux évaluations primitives du budget.

On pensait trouver dans le texte nouveau une garantie, cette fois certaine, d'ordre et d'équilibre ; on se flattait, en effet, que les crédits extra budgétaires ne seraient dorénavant accordés qu'avec la plus extrême réserve. Cependant, pas plus que la législation antérieure, le décret du 10 novembre 1856 n'eut de résultats appréciables ; ses prescriptions furent rapidement jugées inexécutables et on en revint une fois encore à la formule : « Il sera pourvu à cette dépense au moyen des ressources de l'exercice courant. »

Après 1871, il était naturel que les crédits additionnels atteignissent des chiffres qu'ils n'avaient pas encore approchés jusqu'alors, et, même après l'issue de la guerre, l'imprévu devait se faire sentir pendant longtemps encore. La nécessité conduisait donc à accepter presque sans examen et sans contrôle toutes les demandes de crédits qui pouvaient se produire. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que des dispositions édictées dans des temps meilleurs soient demeurées lettre morte.

En 1874, un membre de l'assemblée, M. Guichard constatait que le ministre des Finances avait souvent négligé de réunir en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits dont le besoin s'était fait sentir pour les divers services pendant l'inter-

valle d'un mois; il pensait qu'il y aurait intérêt à revenir à la règle édictée par la loi du 16 mai 1851; dans ce but, il présenta un projet de loi dont l'objet était le retour à cette législation. Après diverses fortunes, cette proposition devint la loi du 12 août 1876 (1) en vertu de laquelle le ministre des Finances doit réunir toutes les demandes de crédits supplémentaires dont le besoin s'est fait sentir pendant l'intervalle d'un mois au moins; il n'est procédé par projets de lois spéciaux que dans les cas d'urgence.

En même temps, le ministre des Finances de l'époque s'engagea à joindre en annexe à tout projet de loi portant ouverture de crédits additionnels la liste de ceux déjà votés. Cette formalité avait l'avantage de faire connaître l'importance et l'étendue des charges qui pesaient déjà sur le budget; elle doit être rapprochée de la disposition de l'article 1^{er} de la loi de novembre 1849 en vertu de laquelle le tableau de tous les crédits devrait être dressé et affiché.

Depuis lors, l'article 4 de la loi du 14 décembre 1879 que nous avons étudiée au point de vue politique, a rappelé l'obligation de l'indication des voies et moyens.

En résumé, à l'heure actuelle, la législation est la

1. *J. off.* des 16-17 août 1876.

suivante : 1^o les crédits additionnels ne sont demandés qu'une fois par mois, sauf les cas d'urgence où ils font l'objet d'un projet de loi spécial ; 2^o les voies et moyens destinés à pourvoir à la dépense doivent être indiqués. L'exposé des motifs de la loi du 16 mai 1851 portait : « L'éparpillement des nombreuses demandes de crédits qui se renouvellent dans tout le cours d'un exercice a pour résultat d'amoindrir l'attention qu'il conviendrait d'y apporter. Si ces demandes, au contraire, sont à des intervalles assez éloignés, réunies en un seul projet de loi, elles se produiront, en quelque sorte, sous la forme d'un supplément de budget, dont le gouvernement et l'assemblée apprécieront plus sûrement les conséquences. »

Nous pensons également que la disposition dont il s'agit n'est pas sans présenter un intérêt réel ; il ne faudrait pourtant pas s'en exagérer l'importance car elle n'est qu'une mesure de détail qui ne suffirait pas à atténuer dans une large mesure les inconvénients des crédits additionnels et à écarter les dangers qu'ils présentent. Il faut remarquer que la réunion en un projet mensuel des crédits additionnels ne saurait atteindre en fait le but qu'on se propose ; cette disposition n'a, en effet, de valeur qu'autant qu'elle permet au gouvernement et aux Chambres d'avoir une vue d'ensemble sur la situation exacte de l'exercice et on doit reconnaître que l'examen

ainsi facilité n'est pas fait d'ordinaire avec le plus grand soin.

Quoiqu'il en soit, la plupart des crédits additionnels sont aujourd'hui réunis dans des projets de lois dits « collectifs » qui sont préparés par la direction générale de la comptabilité publique, au ministère des Finances d'après les renseignements qui lui sont fournis par les diverses administrations. Mais ces projets de lois généraux ne sont pas les seuls ; si en fait les projets spéciaux sont exceptionnels en ce qui concerne les crédits supplémentaires, il n'en est pas de même pour les crédits extraordinaires ; ceux-ci échappent, en effet, souvent par leur nature même, à la disposition de la loi de 1851. Il faut compter d'ailleurs avec le droit d'initiative parlementaire qui donne naissance, dans le cours de l'exercice, à de nombreuses demandes de crédits extrabudgétaires ; la plupart ont pour objet de pourvoir aux secours que les membres des Chambres ne manquent pas de réclamer dès qu'un désastre de quelque importance s'est produit dans leur circonscription électorale. En outre une grande part des crédits supplémentaires et extraordinaires sont ouverts dans les conditions de la loi de 1879, c'est-à-dire par décrets en Conseil d'État. La ratification est sans doute demandée dans les projets de loi mensuels dits « collectifs », mais il est trop tard pour que la nécessité des crédits puisse être utilement étudiée au point

de vue de l'équilibre du budget ; lorsque la demande vient en effet, devant les Chambres, la dépense est engagée et peut même être payée.

Il résulte de ces diverses considérations que les prescriptions législatives organisant le vote mensuel des crédits supplémentaires n'ont pas, en réalité, la valeur que l'on serait tenté de leur attribuer.

On doit faire la même constatation en ce qui concerne l'indication obligatoire des voies et moyens, il y a certainement là une mesure excellente en principe et qui paraît de nature à faire respecter l'équilibre budgétaire, mais la disposition n'est pas mieux appliquée qu'autrefois, ainsi que le constatait le rapport de la Cour des Comptes pour l'exercice 1893 : « La progression de tous les crédits additionnels serait singulièrement entravée, surtout lorsqu'ils procèdent de l'initiative parlementaire, si on tenait rigoureusement les mains à l'exécution des lois d'après lesquelles tout crédit supplémentaire ne peut être déposé que quand le projet indique corrélativement la ressource au moyen de laquelle il doit y être pourvu. Actuellement, on se contente de la formule générale que les dépenses seront imputées sur les ressources générales du budget. Mais il est clair qu'elle ne remplit pas le vœu du législateur ; car les ressources générales du budget n'ont rien de précis, et, le plus souvent, le budget est en déficit quand le crédit supplémentaire est proposé. Il y

aurait donc lieu de revenir à l'application du principe de droit et de comptabilité financière qui surbor-donne la demande d'un crédit additionnel à l'indi-cation de la ressource destinée à le supporter. » Depuis lors, rien n'est venu modifier cette manière de procéder, employée aujourd'hui encore au détri-ment de l'équilibre budgétaire.

Tel est donc, à l'heure actuelle, en droit et en fait, l'état de la question. Nous signalerons cepen-dant que la loi de finances du 26 décembre 1908 contient une nouvelle disposition relative aux crédits additionnels ; elle prescrit aux contrôleurs des dépenses engagées dont nous aurons à nous occuper plus longuement dans le chapitre suivant, d'adresser à la fin de chaque trimestre au ministre des Finances et à l'administration intéressée, un état des crédits additionnels que la situation des engagements de dépenses peut rendre nécessaires ; ces agents doivent en outre transmettre au ministre des Finances leur avis sur toute demande de crédit supplémentaire et extraordinaire.

CHAPITRE II

LES IRRÉGULARITÉS COMMISES PAR LES MINISTRES DANS L'EMPLOI DES CRÉDITS, LEURS SANCTIONS ET LES MOYENS D'Y METTRE OBSTACLE

I. — IRRÉGULARITÉS COMMISES

La législation des crédits additionnels envisagée tant au point de vue des rapports entre le pouvoir législatif et le gouvernement qu'au point de vue de l'équilibre budgétaire a principalement pour objet de réduire le montant des augmentations de crédits ou d'en diminuer tout au moins les inconvénients. A côté des textes qui intéressent directement la question, il existe tout un ensemble de mesures qui peuvent, elles aussi, avoir une influence favorable sur les crédits extrabudgétaires.

C'est ainsi que nous devons étudier les règles qui empêchent les administrations de modifier à leur gré la situation des crédits qui leur est faite chaque

année par la loi de finances. Nous avons vu qu'il n'était pas sans intérêt d'obliger le gouvernement à venir devant les Chambres pour en obtenir soit des crédits additionnels reconnus nécessaires, soit au moins une ratification de ceux qu'il était autorisé à ouvrir provisoirement. Mais cette nécessité de la sanction parlementaire peut avoir un effet fâcheux en ce que, trop souvent, les ministres, désirant mettre l'autorité législative en présence d'un fait accompli, engagent et parfois payent des dépenses sans en avoir reçu l'autorisation ; à côté des dépassements de crédits ainsi réalisés, il existe d'ailleurs un certain nombre de moyens qu'emploient les administrations pour passer outre à la volonté et aux votes du Parlement.

Les irrégularités qui peuvent être commises sont en effet nombreuses : interversions de dépenses d'un exercice à l'autre, fausses imputations de dépenses sur un chapitre qu'elles ne concernent pas, paiement de dépenses périmées malgré la déchéance quinquennale, emplois irréguliers de fonds provenant de la vente de vieux matériel, toutes ces irrégularités aboutissent le plus souvent à une augmentation du total des crédits et à ce titre, nous devons les étudier et rechercher les moyens de mettre obstacle à leur développement.

Les dépassements de crédits sont, au moins à l'heure actuelle, excessivement rares dans la pra-

tique de nos administrations ; cela tient en grande partie aux obstacles que la législation française a accumulés devant l'engagement et le paiement irréguliers des dépenses ; depuis longtemps déjà les rapports de la Cour des Comptes ne signalent pas d'irrégularités de cette nature, mais il n'en a pas toujours été ainsi (1).

Déjà plus fréquents sont les crédits complémentaires demandés dans la loi de règlement, c'est-à-dire les crédits qui sont destinés à régulariser des dépenses engagées sans crédits ou au-delà des crédits et qui n'ont pas encore obtenu un vote favorable du Parlement ; mais au contraire du cas précédent, il s'agit ici de dépenses rendues obligatoires par la loi de finances. Les crédits complémentaires ne devraient pas exister ainsi qu'il ressort implicitement de la loi du 29 janvier 1889 sur la clôture de l'exercice ; en accordant jusqu'au 30 juin de la deuxième année pour l'autorisation et la régularisation par voie de crédits supplémentaires des dépenses rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne

1. On cite généralement l'exemple du garde des sceaux Peyronnet qui, en 1827, dépensa une somme de 179.000 francs pour l'aménagement d'une salle à manger au Ministère de la Justice bien qu'aucun crédit n'ait été alloué à cet effet par le Parlement.

De même on cite un ministre de l'Intérieur qui fit payer en 1876 par le Trésor public les frais d'un train spécial destiné à transporter Don Carlos de Paris à Boulogne, malgré l'opposition formelle des Chambres.

peut être connu qu'après l'exécution des services, ce texte montre bien que si le ministre intéressé a laissé passer le délai qui lui a été accordé sans demander les crédits nécessaires, il se trouve en faute et n'a plus aucun moyen de couvrir son irrégularité.

Il n'y a pas très longtemps encore, les demandes de crédits complémentaires étaient nombreuses ; en 1902, lors de la discussion des projets de lois de règlement des exercices 1892, 1894 et 1895, la Chambre des députés a adopté le projet de résolution suivant : « La Chambre, protestant contre l'usage abusif et irrégulier des crédits complémentaires, invite le gouvernement à se conformer aux lois des 24 avril 1832, 16 mai 1851 et 5 mai 1855 ».

Depuis lors, on doit reconnaître que les crédits complémentaires ont cessé de figurer pendant quelques années dans les projets de loi de règlement ; il en a été ainsi de l'année 1900 à l'année 1906 ; il semble qu'ils tendent à reparaître bien que dans des limites assez réduites. Les récents rapports de la Cour des Comptes au Président de la République signalent quelques crédits de cette nature :

143.128 francs	pour l'exercice 1906
565 francs	pour l'exercice 1907
1.508.414 fr. 75	pour l'exercice 1908
42.658 fr. 28	pour l'exercice 1909

sans doute ces chiffres ne présentent pas une grosse

importance en eux-mêmes et surtout si on les compare au montant total des dépenses pour les exercices intéressés ; mais, si restreints qu'ils soient, ils auraient pu être évités si l'administration avait voulu faire preuve de vigilance.

D'ailleurs, les dépenses effectuées au delà des crédits ne sont pas la seule irrégularité que commettent les ordonnateurs ; il en est d'autres qui, elles aussi, ont pour résultat d'augmenter directement ou non le total des dépenses de l'exercice. Telles sont, par exemple, les interversions de dépenses d'exercice à exercice ou de chapitre à chapitre. Les premières consistent à imputer sur un chapitre de l'exercice courant les excédents de dépenses de l'exercice antérieur ; cette pratique a naturellement pour effet d'effectuer sur un exercice des dépenses sans crédit sans pour cela diminuer les dépenses de l'autre, puisqu'il sera toujours possible de recourir aux crédits additionnels pour combler les insuffisances.

Les interversions d'un chapitre à un autre sont beaucoup plus fréquentes, et tous les rapports de la Cour des Comptes au Président de la République en relèvent quelques exemples ; tel est celui que donne le rapport sur l'exercice 1909. La loi du 26 juin 1909 avait ouvert au ministre des Affaires étrangères un crédit de 675.000 francs qui avait fait l'objet du chapitre XX *bis* et était destiné à l'achat et à l'installation d'un hôtel pour la légation de France à

Bruxelles. En fait, les dépenses de réparations et d'achat de mobilier qui avaient été prévues dans le chiffre total pour 65.000 francs se sont élevées à plus de 186.000 francs pendant la durée de l'exercice. Les crédits spéciaux se trouvant ainsi insuffisants, on effectua un prélèvement de 108.129 fr. 15 sur les crédits du chapitre XVIII (construction et grosses réparations d'hôtels à l'étranger); le plus grave est que le chapitre XVIII se trouva à son tour dépourvu et que plusieurs paiements le concernant furent imputés sur le chapitre XVI (indemnités de loyer); il n'était pas possible, en effet, de demander des crédits supplémentaires pour le chapitre XVIII; le Parlement aurait pu demander compte de l'emploi des crédits et s'étonner de la fausse imputation commise. Il y avait là, en réalité, un double virement qui pouvait mener à une augmentation des crédits au cas où le chapitre XVI se serait trouvé insuffisant et qui, au cas contraire, s'opposait à une annulation de crédit en fin d'exercice.

Il faut reconnaître que beaucoup d'interversions de crédits apparaissent comme involontaires et résultent de ce que l'accroissement des chapitres budgétaires et le développement de la spécialité multiplient les possibilités d'erreur en matière d'imputation de dépenses. Pourtant il arrive, et c'est un cas fréquent, que les virements effectués entre deux chapitres cachent des imputations volontairement fausses et

constituent des violations certaines de la règle de la spécialité budgétaire.

Les rapports de la Cour des Comptes nous font connaître une autre irrégularité que l'on peut relever dans les comptes des ordonnateurs ; elle consiste à faire effectuer un paiement malgré la déchéance quinquennale et en dehors des cas où celle-ci ne s'applique pas. Là encore l'irrégularité commise aboutit à une augmentation de crédits, puisque les dépenses effectuées après un délai de cinq ans sont inscrites dans la loi de règlement pour leur montant exact à un chapitre qui n'était ouvert que pour mémoire dans la loi de finances. On doit cependant faire observer que la dépense n'a pu être effectuée qu'après que les Chambres ont été appelées à voter un crédit extraordinaire ; il leur appartenait donc de procéder à un contrôle rigoureux si, du moins, elles ont été mises à même de l'exercer, car le ministre intéressé a pu imputer la dépense sur un exercice non encore périmé. L'irrégularité semble très grave, car le ministre ne saurait être juge de l'opportunité de la déchéance ; l'extinction de la dette de l'État est d'ordre public, et l'ordonnateur n'a pas qualité pour y renoncer (1).

1. Le rapport de la Cour des Comptes sur l'exercice 1909 donne l'exemple suivant de dépenses effectuées malgré la déchéance quinquennale.

En 1909, une somme de 700 francs restait due à un directeur

Toutes les irrégularités que nous avons signalées aboutissent le plus souvent à une augmentation du chiffre des crédits votés par les Chambres ; il en est encore de même lorsque les administrations accroissent les fonds mis à leur disposition sans recourir à la législation des crédits additionnels ; cet accroissement peut résulter de la consommation de certaines denrées ou de la vente de vieux matériel. Pour empêcher les abus, le législateur a posé de nombreuses règles sur ce point ; les produits à consommer en nature sont évalués en argent avant l'ouverture de chaque exercice et cette évaluation donne lieu à l'ouverture d'un crédit sur lequel sont délivrées au profit du Trésor des ordonnances dont le montant est porté en recettes à titre de produits consommés en nature.

D'autre part, lorsque des objets mis à la disposition des ministres ne peuvent être réemployés et sont susceptibles d'être vendus, la vente doit être faite avec le concours des préposés ordinaires et dans les formes prescrites ; le produit de l'aliénation est porté aux recettes de l'exercice courant. Les

d'école pour allocation d'une médaille d'argent afférente aux années 1898 et 1904. Cette somme a été payée sur les crédits de l'exercice courant sous la forme nouvelle d'indemnité extraordinaire.

Dans sa forme primitive, l'allocation était frappée de péremption, et ne pouvait être payée, sauf, s'il y avait lieu, en vertu d'un crédit spécial ouvert par le Parlement.

objets qu'un ministère met à la disposition d'un autre ministère donnent lieu à une ordonnance en représentant le prix d'achat ou de location et qui doit être émise par le ministre intéressé au profit du Trésor et dans les limites des crédits disponibles (1).

Malgré la précision de ces règles restrictives, on conçoit facilement qu'il y ait pour les ministres gênés dans leurs crédits, une tentation de se procurer des fonds supplémentaires. C'est surtout dans les départements de la Guerre et de la Marine, qui possèdent toujours d'importantes réserves de matériel, qu'il est facile de trouver des exemples de rétablissements irréguliers de crédits ; il est assez courant de voir des reversements représentant le prix de matières cédées à des particuliers, faire indûment l'objet de rétablissements de crédits.

Toutes ces irrégularités, si elles ne portent pas, en somme, sur des chiffres très considérables, n'en

1. L'article 43 du décret du 31 mai 1862 interdit aux ministres d'accroître par des ressources particulières le montant des crédits, qui leur sont accordés et prescrit de porter aux recettes de l'exercice courant le produit des ventes de vieux matériel inutilisable.

Il existe pourtant une exception à cette règle en ce qui concerne les « marchés de transformation » passés par les administrations de la Guerre et de la Marine ; on a estimé que la vente ferait subir une perte sensible à ces administrations et on a admis qu'elles auraient le droit d'imposer aux industriels avec lesquels elles traitent la reprise de leurs vieilles matières.

ont pas moins une influence certaine sur l'équilibre du budget. Elles doivent être d'autant moins admises qu'elles font échec à toutes les règles établies pour les augmentations de crédits en cours d'exercice et qu'il existe pour chacune d'elles des textes suffisamment précis pour les rendre absolument illégales.

II. — DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE EN MATIÈRE DE DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

Il est naturel que l'on ait cherché à empêcher les administrations de recourir à l'emploi des procédés abusifs que nous avons signalés et que l'on se soit préoccupé de rechercher les sanctions possibles. Il y en a une qui semblerait devoir agir par elle-même ; on la trouve dans la publicité et dans l'autorité morale des rapports de la Cour des Comptes. Celle-ci ne juge ni les administrateurs ni les ordonnateurs, mais elle n'en exerce pas moins un véritable contrôle sur les actes de caractère administratif que la vérification des comptabilités peut révéler comme contraires aux règlements financiers. Elle possède le droit de réclamer toutes explications à leur sujet, et si ces explications ne lui sont pas fournies ou lui semblent insuffisantes, le droit de critiquer publiquement les faits qu'elle a relevés. Les demandes

d'explications se nomment *référés* et prennent la forme d'une lettre adressée par le premier président au ministre intéressé.

La déclaration générale de conformité se termine chaque année par les éclaircissements fournis par les administrations aux demandes de la Cour des Comptes ; la distribution aux Chambres n'a lieu qu'après la publication de ces réponses ce qui permet au Parlement de relever, lors de la discussion de la loi de règlement, les critiques auxquelles a donné lieu la gestion ministérielle.

Jusqu'en 1911 aucun texte législatif ou réglementaire n'avait prévu avec une précision suffisante les délais accordés aux ministres pour fournir leurs explications non plus que les conditions dans lesquelles ces explications devaient être formulées ; le ministre des Finances n'avait pas d'ailleurs officiellement connaissance des référés adressés à ses collègues.

Deux décrets des 13 mai (1) et 31 août 1911 (2) ont réorganisé dans son ensemble la procédure des référés, d'une part en assurant la communication de ceux-ci au ministre des Finances, d'autre part en instituant une commission chargée de suivre les réponses faits par les administrations et de rédiger

1. *Journal officiel* du 14 mai 1911.

2. *Journal officiel* du 3 septembre 1911.

un rapport annuel. Les explications fournies par les ministres doivent être adressées à l'administration des finances qui doit les publier et les transmettre à la Cour des Comptes avant le 8 octobre de l'année qui suit la clôture de l'exercice intéressé. En outre, aux termes du décret du 31 août 1911, chaque ministre doit adresser à son collègue des finances un état détaillé des mesures prises et des réformes mises à l'étude ou déjà réalisées pour donner satisfaction aux observations présentées par la Cour des Comptes dans son dernier rapport public.

Ainsi organisée, la procédure des référés jointe à la publicité donnée aux rapports de la Cour est susceptible de constituer par elle-même une sanction des irrégularités commises dans l'emploi des crédits ; mais du fait que la Cour des Comptes ne juge pas les ordonnateurs résulte que la sanction ne saurait avoir qu'un effet moral. Toute cette organisation n'a de valeur qu'autant qu'elle sert à éclairer l'opinion des membres du Parlement et à appeler leur attention ; aussi les rapports annuels servent-ils de base aux discussions soulevées lors du vote de la loi de règlement.

A défaut de contrôle juridictionnel, les actes des ordonnateurs sont soumis au contrôle parlementaire et les Chambres sont appelées à manifester leur manière de voir touchant les irrégularités commises, si bien qu'en définitive les observations de la Cour

des Comptes peuvent aboutir à la mise en jeu de la responsabilité politique des ministres ; mais on ne saurait perdre de vue que les retards ordinairement apportés à la discussion et au vote de la loi de règlement rendent cette sanction inefficace (1). Au bout de quelques années, les ministres ne sont plus au pouvoir et le vote de la Chambre ne peut avoir aucune influence sur leur situation politique (2). D'ailleurs, ainsi qu'on l'a fait souvent observer, « un million de blâmes ne couvrent pas un sou de déficit » ; aussi la crainte de susciter le mécontentement du Parlement ne peut-elle suffire à empêcher un ministre de commettre des irrégularités en matière de crédits, même si ce mécontentement devait se manifester avant la discussion de la loi de règlement et si un membre de la Chambre des députés relevait un acte abusif dans un rapport de la Cour des Comptes et en faisait aussitôt l'objet d'une question ou d'une interpellation.

1. Les lois de règlement des exercices 1900 et 1901 n'ont été votées qu'en 1907 ; celles des exercices 1902, 1903 et 1904 n'ont été promulguées que le 25 décembre 1911. Le fait de leur promulgation le même jour montre bien qu'elles sont considérées comme une simple formalité.

2. « La loi de règlement ne pourra jamais être présentée que dans l'année qui suivra la clôture de l'exercice, soit largement deux ans après la clôture de l'exercice. Ce ne sera donc pas, le plus souvent, la même Chambre qui pourra l'examiner ; ce ne seront plus non plus, en général, les mêmes ministres qui seront en fonctions. » *Exposé des motifs d'une proposition de loi sur le contrôle préventif des dépenses* (annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés, du 7 juillet 1911.

Il semble donc que l'on soit amené à faire jouer la responsabilité civile et pécuniaire des ordonnateurs : en droit, il n'est pas douteux que cette responsabilité existe, au moins en ce qui concerne les dépassements de crédits ; elle a été consacrée par de nombreux textes et, pour n'en citer qu'un seul, la loi du 15 mars 1850 porte que « toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge du ministre contrevenant ».

Mais, en fait, l'application de la responsabilité pécuniaire des ministres se heurte à de grandes difficultés ; en premier lieu elle est inefficace parce que la plupart du temps la fortune du ministre coupable ne saurait suffire à compenser le préjudice causé au Trésor par des dépenses que l'on peut présumer inutiles puisque l'administration n'a pas cherché à obtenir l'autorisation législative. Il est vrai qu'une indemnité même peu considérable versée par un ministre pourra avoir pour effet de rendre ses successeurs plus respectueux des volontés du Parlement ; à ce point de vue on pourrait dire que la perspective d'une responsabilité pécuniaire agira comme remède préventif.

Mais, pour que cette responsabilité puisse avoir cet effet, il faut qu'elle soit certaine et que l'on n'hésite jamais à la mettre en jeu ; or il est à craindre que de nombreuses raisons s'y opposent. Si les partisans du ministre coupable forment la majorité du Parle-

ment, ils s'opposeront, sans doute, à toute poursuite ; au cas contraire, la mise en jeu de la responsabilité apparaîtrait comme un instrument des rancunes d'un parti et la crainte de donner cette impression empêchera la majorité d'accueillir les projets qui lui seraient présentés.

Enfin la responsabilité civile soulève des questions assez délicates en ce qui concerne son étendue ; le ministre sera-t-il responsable de sa simple négligence, ne le sera-t-il, au contraire que s'il y a eu faute lourde ou prévarication ? D'ailleurs les dépenses effectuées sans crédit peuvent avoir été, bien qu'irrégulières, profitables à l'État ; en ce cas il serait difficile de faire payer ces dépenses par le ministre intéressé, et si on ne le fait pas, les règles de la comptabilité publique peuvent se trouver impunément violées.

Si la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des ministres est légale et si l'on estime qu'elle peut avoir des résultats satisfaisants, il reste à déterminer le tribunal auquel doit être attribuée la compétence. Il y a des partisans en faveur de tous les systèmes (1) : compétence des tribunaux civils, compétence du

1. Proposition Guichard (Chambre, 1882, annexe n° 1040) n'appliquant la responsabilité qu'au cas de faute lourde et attribuant compétence aux tribunaux civils sur l'invitation de la Chambre des députés.

Proposition Dubost (Chambre, 1883, annexe n° 1991) attribuant

pouvoir législatif, compétence de la Cour des Comptes ou du Conseil d'État, Aussi malgré le dépôt de nombreuses propositions organisant la responsabilité des ministres, on n'est jamais arrivé à se mettre d'accord sur un système.

III. — CONTROLE ÉTABLI SUR LES ACTES DES ORDONNATEURS

L'effet des déclarations de la Cour des Comptes étant purement moral et la responsabilité politique ou pécuniaire des ministres étant inefficace pour réprimer les irrégularités commises dans l'emploi des crédits, il importe d'autant plus de les prévenir. Il y a lieu d'observer tout d'abord que l'on ne se trouve pas toujours en face d'irrégularités définitives. Les dépassements de crédits peuvent être complètement effectués, c'est-à-dire que la dépense a été payée ; il peut au contraire y avoir eu engagement de dépense sans que l'on ait encore procédé au paiement.

compétence à un comité spécial composé des membres de la commission du budget et de la commission des finances, sur l'invitation de l'une ou de l'autre Chambre.

Proposition Bézériau (Chambre, 1894, annexe n° 963) attribuant compétence aux Chambres ; leur décision est prise dans les formes d'une loi.

Projet établi par le Conseil d'État en 1896 sur l'invitation du garde des Sceaux attribuant compétence au Sénat sur une décision de la Chambre des députés.

Dans le premier cas, il ne peut être question de contrôle, ou du moins ce contrôle ne peut avoir d'effet préventif et ne peut aboutir qu'à une sanction, la responsabilité politique ou civile des ministres, et nous avons vu que cette responsabilité est illusoire.

Si la dépense n'a pas été payée, mais que le service qui la rend nécessaire a été effectivement accompli, l'État n'en doit pas moins le paiement, car, dans la plupart des cas, le créancier n'a pas été en mesure d'examiner la régularité de l'acte qui lui a donné sa qualité et ne saurait être rendu responsable d'une faute qu'il a ignorée.

Il semblerait donc qu'il n'y ait pas un grand intérêt à empêcher le paiement d'une dépense engagée sans crédit, lorsque le service a été accompli ; la situation serait, en réalité, la même que dans le cas précédent, puisque si la dépense n'est pas encore réalisée, elle doit l'être nécessairement. Pourtant, il ne faut pas perdre de vue que les dépassements effectifs de crédits ne peuvent être discutés que lors du vote de la loi de règlement, vote qui n'a lieu qu'au bout de plusieurs années après la clôture de l'exercice et qui ne donne lieu à aucune discussion sérieuse (1).

1. « La plupart du temps, la question apparaîtra comme manquant d'actualité et, au milieu de toutes les multiples affaires qui sollicitent l'attention des Chambres, il sera toujours difficile d'obtenir, pour ce retour sur le passé, un examen bien approfondi » [Proposition de loi sur le contrôle préventif des dépenses (annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 1911)].

Dès lors, il n'est pas sans intérêt que la question se pose avant la loi de règlement et autant que possible pendant que le ministre coupable est encore au pouvoir ; le contrôle parlementaire s'en trouve singulièrement fortifié. Or, si l'on ne peut, le plus souvent, mettre obstacle au paiement de la dépense, le contrôle préventif aura du moins pour effet d'obliger l'ordonnateur à se procurer les crédits nécessaires pour couvrir son irrégularité ; il lui faudra donc, suivant les cas, ou bien présenter un projet de décret au Conseil des ministres et le soumettre aux délibérations du Conseil d'État, ou bien se présenter devant l'autorité législative pour demander des crédits additionnels ; dans la première hypothèse d'ailleurs, le décret portant ouverture de crédits devra être présenté au Parlement à fin de ratification, si bien que celui-ci sera toujours appelé à connaître de la faute commise.

Il importe donc de mettre obstacle au paiement des dépenses engagées sans crédits, et c'est dans ce but qu'ont été organisés, d'une part, le contrôle du ministre des Finances sur les ordonnances émises par ses collègues, d'autre part, la responsabilité des comptables en cas de paiements irréguliers.

Une des directions de l'administration centrale du ministère des Finances, la direction du Mouvement général des Fonds, est chargée de s'assurer que les ministres ordonnateurs ne dépassent pas les crédits

ouverts par la loi de finances ou des textes spéciaux à chacun des chapitres de leur budget.

Pour comprendre le mécanisme de ce contrôle, il faut se souvenir que les ordonnances ministérielles sont de deux sortes. « Les ordonnances de paiement » sont « celles que le ministre délivre directement au profit d'un ou plusieurs créanciers de l'État ; elles sont payables aux caisses du Trésor, soit à Paris par le caissier payeur central, soit, dans les départements par les receveurs particuliers des finances ou les trésoriers payeurs généraux, soit dans les colonies par les trésoriers payeurs coloniaux » (1).

Les « ordonnances de délégation » sont également destinées à aboutir à un paiement au profit d'un créancier de l'État, mais d'une façon plus indirecte. Elles autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'un crédit ou d'une portion de crédit et à délivrer, dans la limite de cette délégation, des mandats de paiement individuels aux créanciers de leur administration ; elles sont payables, soit sur les caisses du Trésor, soit sur celles des régies financières.

Le rôle de la direction du mouvement général des fonds consiste à empêcher que le montant des ordonnances puisse être payé lorsqu'il dépasse le montant des crédits affectés au chapitre qui doit

1. Josat, *Le ministère des finances*, p. 140 et suiv.

supporter la dépense ; c'est pourquoi toutes les ordonnances, qu'elles soient ordonnances de paiement ou ordonnances de délégation, doivent contenir obligatoirement l'indication du chapitre intéressé. Le contrôle exercé par le ministre des Finances sur les ordonnancements de ses collègues porte sur les points suivants : l'ordonnance dépasse-t-elle les crédits ouverts au chapitre, se maintient-elle dans les limites des fonds disponibles, c'est-à-dire des fonds mis à la disposition de chaque ministre par le décret de distribution mensuelle des fonds ? (1) L'imputation est-elle régulière et le chapitre qui figure sur l'ordonnance est-il réellement le chapitre qui doit supporter la dépense ?

Pour permettre l'exercice de ce contrôle, toutes les ordonnances sont envoyées à la direction du mouvement général des fonds qui tient des registres où leur montant est inscrit à la place réservée à chaque chapitre. Ces registres portent l'indication du crédit ouvert à chacune des divisions du budget soit par la loi de finances, soit par des textes additionnels. A l'arrivée d'une ordonnance portant sur tel ou tel chapitre, il suffit de comparer le total des ordonnances déjà enregistrées depuis le début de l'exercice avec le montant des crédits ouverts pour se

1. Ce décret est préparé chaque mois par la direction du mouvement général des fonds au vu des prévisions de dépenses établies par chaque administration.

rendre compte s'il y a des disponibilités de crédits. Si les nouvelles ordonnances ajoutées au montant des ordonnances déjà émises sur un même chapitre dépassent les crédits ouverts, elles sont renvoyées au ministre ordonnateur et ne sont admises ultérieurement qu'autant qu'un crédit additionnel a été alloué. Si, au contraire, elles ont été émises dans la limite des crédits, elles sont enregistrées et visées ; payables par le caissier payeur central du Trésor public, elles lui sont immédiatement transmises avec un bordereau détaillé. Payables dans les départements, elles sont réunies dans un bordereau et envoyées à la direction générale de la comptabilité publique qui en donne décharge. Les trésoriers payeurs généraux sont avertis des paiements assignés sur leur caisse par l'envoi tous les dix jours d'extraits d'ordonnances accompagnés d'une feuille d'autorisation où est indiqué le montant de chaque extrait. C'est au vu de ces pièces que les comptables acquittent le montant des ordonnances de paiement ou les mandats délivrés par les ordonnateurs secondaires dans la limite des crédits qui leur ont été délégués.

Ce contrôle exercé par la direction du mouvement général des fonds sur les ordonnancements des différents ministres est complété par un contrôle analogue exercé par les comptables chargés d'effectuer les paiements. Ceux-ci, sont en effet, responsables personnellement et pécuniairement des sommes qui

sortiraient de leur caisse par suite de paiements irréguliers. Le comptable n'est donc pas seulement un caissier qui acquitte les pièces de dépenses qui lui sont présentées dans un état de régularité apparente, il doit reconnaître si le paiement peut être effectué en conformité avec les règles de la comptabilité publique.

Les trésoriers payeurs généraux, avisés des ordonnances et des mandats assignés sur leur caisse, peuvent ou bien en effectuer eux-mêmes le paiement ou bien charger de cette opération la caisse la plus proche du domicile du créancier ; mais, dans un cas comme dans l'autre, ils doivent reconnaître la régularité des pièces produites et mettre leur « bon à payer » sur le titre ; le comptable subordonné n'a plus, dès lors, qu'à reconnaître l'identité de la partie prenante.

Parmi les points sur lesquels doit porter la vérification du trésorier payeur général, il en est un qui nous intéresse particulièrement ; c'est l'existence des crédits suffisants pour la dépense. Il faut bien remarquer qu'il ne peut s'agir ici des crédits budgétaires pour lesquels les comptables n'ont pas d'éléments d'information suffisants ; leur contrôle ne peut donc porter sur les ordonnances de paiement, mais seulement sur les mandats émis par les ordonnateurs secondaires. Dans ce cas, en effet, le trésorier payeur général a été informé par la direction du mouve-

ment général des fonds de la délivrance des ordonnances de délégation, et il a reçu communication des mandats avant leur remise aux créanciers.

Lorsque, pour quelque raison, le comptable refuse d'effectuer le paiement, il doit remettre à l'intéressé une déclaration écrite et motivée de son refus. En règle générale, l'ordonnateur peut adresser au payeur une réquisition à laquelle ce dernier doit obéir, mais qu'il garde et joint au dossier pour sa décharge. On a pourtant voulu éviter que, par des réquisitions abusives, l'ordonnateur puisse empiéter sur les attributions du pouvoir législatif en matière budgétaire, aussi a-t-il été prescrit que la réquisition serait de nul effet dans certains cas, et notamment en l'absence de crédits disponibles. S'il arrivait que des réquisitions fussent faites pour obtenir le paiement d'une dépense malgré le défaut de crédit chez le payeur, celui-ci devrait en référer au ministre des Finances qui se concerterait immédiatement avec le ministre ordonnateur. L'intervention du ministre des Finances aura vraisemblablement pour effet l'émission d'une ordonnance de délégation ou l'ouverture d'un crédit supplémentaire (1).

1. En cas d'insuffisance de crédits ouverts aux ordonnateurs de la guerre et de la marine, les mandats délivrés pour le paiement de la solde peuvent, en cas d'urgence, être acquittés immédiatement sur une réquisition écrite de l'ordonnateur et sauf imputation de la dépense sur le premier crédit délégué. L'exception se justifie par le caractère même de la dépense.

*
* * *

Il semble qu'avec le double système que nous avons étudié, contrôle de l'ordonnancement par la direction du mouvement général des fonds, puis contrôle des opérations des ordonnateurs secondaires par les comptables, il ne puisse plus y avoir de place pour des dépassements de crédits. Cela est exact et nous avons vu que les dépenses effectivement soldées malgré l'absence de crédits sont excessivement rares. Mais on ne saurait perdre de vue que lorsque le service a été réalisé, il est, en somme, de peu d'intérêt d'en empêcher le paiement. Celui-ci pourra bien être retardé, mais il se produira tôt ou tard d'une façon ou d'une autre. Aussi ce qu'il importe de rendre impossible, c'est moins le paiement de la dépense que l'acte qui lui donne naissance. Il est donc nécessaire d'organiser, à côté du contrôle de l'ordonnancement, le contrôle préventif de l'engagement.

Cette nouvelle question présente une grosse importance au point de vue des augmentations de crédits non seulement parce que l'organisation d'un contrôle des dépenses engagées empêchera toute demande de crédits complémentaires, mais encore parce qu'elle rendra inutile de nombreux crédits additionnels. Nous avons vu, en effet, que les crédits

demandés dans la loi de règlement n'atteignent pas, en général, un chiffre très considérable ; mais, ainsi qu'on l'a fait remarquer, « aujourd'hui, la majorité des demandes de crédits additionnels s'appliquent à des dépenses déjà engagées ou même déjà consommées sans crédits préalables (1) ».

Le contrôle des dépenses engagées a, pourtant, été longtemps inexistant, en France du moins (2) ; il a ensuite présenté de nombreuses lacunes et ce n'est que depuis quelques années qu'il a été amélioré sur de nombreux points.

La première organisation a été créée par le décret du 14 mars 1893 (3), rendu en conformité de l'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890 qui prévoyait dans chaque ministère la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées dont les résultats devaient être soumis mensuellement au ministre des Finances.

Le décret du 14 mars 1893 a créé dans chaque département ministériel un poste de contrôleur chargé de donner un visa pour toute dépense nouvelle. Le contrôle ainsi établi était illusoire : 1° parce que des deux catégories de dépenses, les unes qui se reproduisent tant qu'une nouvelle décision ne

1. Stourm, *Le Budget*.

2. Avant 1890, il existait depuis longtemps en Angleterre, en Belgique et en Italie.

3. *Officiel* du 15 mars 1893.

vient pas modifier les décisions antérieures, et les autres, dites « dépenses éventuelles » le contrôleur n'avait connaissance que de ces dernières, c'est-à-dire des moins nombreuses et des moins importantes par leur montant (1); 2° parce que le contrôleur était nommé sur la proposition du ministre intéressé sans que le ministre des Finances soit appelé à donner un avis sur sa nomination; c'était donc un simple fonctionnaire de l'ordre administratif et on pouvait douter qu'il ait l'indépendance nécessaire pour refuser un visa.

L'article 52 de la loi du 28 décembre 1895, relatif au contrôle des dépenses engagées, a laissé subsister les défauts du système qui n'a été modifié dans un sens utile que par l'article 53 de la loi du 30 mars 1903. Cet article stipulait que le contrôleur des dépenses engagées serait nommé dorénavant par décret portant le contreseing tant du ministre intéressé que du ministre des Finances. Il semblait en effet absolument légitime que le ministre des Finances intervint dans la nomination du contrôleur; mais il n'y avait là encore qu'un remède insuffisant parce que le fonctionnaire continuait à dépendre du ministre qui avait participé à sa nomination et qu'il cumulait le plus souvent ses fonctions spéciales avec

1. Cf. Voguet, *Étude sur le contrôle des engagements de dépenses* (Revue de science et de législation financières, 1904).

celles de chef d'un service de comptabilité ; en ce cas il était amené à se contrôler lui-même et ce contrôle ne pouvait qu'être illusoire.

La loi du 13 juillet 1911 (1) portant fixation du budget de l'exercice 1911 a prescrit que les contrôleurs des engagements de dépenses ne pourraient être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation de dépenses. On peut espérer que le nouveau texte leur donnera l'indépendance nécessaire pour exercer utilement leurs fonctions.

Quoi qu'il en soit, les attributions du contrôleur, telles que les ont fixés les différents textes que nous avons énumérés, sont les suivantes.

Toutes propositions d'engagements de dépenses doivent être soumises à son visa et il doit les examiner tant au point de vue de l'imputation qu'à ceux de la disponibilité de crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, enfin des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements ministériels. Si les propositions lui semblent entachées d'irrégularité, il doit refuser son visa.

Il faut reconnaître que si la mission des contrôleurs est vaste et de la plus haute importance, elle est aussi bien délicate et fort difficile à remplir.

1. *Journal officiel* du 14 juillet 1911,

Aussi, a-t-il fallu prévoir avec soin la sanction que pouvait entraîner le refus du visa ; elle consiste en ceci qu'en cas de désaccord entre un département ministériel et le contrôleur qui lui est attaché, celui-ci doit en référer au ministre des Finances, si bien que le refus du visa aboutit, en fait, à une entente entre les deux ministres.

Pour être à même de remplir leurs fonctions, les contrôleurs des dépenses engagées reçoivent communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits y compris les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement.

Ils tiennent une comptabilité spéciale qui consiste fondamentalement en trois registres. Le premier est tenu par exercices, chapitres et articles ; toutes les propositions communiquées au contrôleur après avoir obtenu l'approbation ministérielle y sont inscrites. Le deuxième registre, qui est le plus important, est dit « carnet des dépenses engagées » ; tenu de la même façon que le précédent, il est plus complet, car il contient, outre les propositions approuvées par le ministre, les dépenses engagées par les fonctionnaires locaux lorsqu'elles sont portées à la connaissance du contrôleur. Quant aux dépenses permanentes, elles figurent au carnet dès le 1^{er} janvier, comme complètement engagées à cette date. Le troisième registre mentionne les autorisations de

dépenses qui doivent produire leur effet sur plusieurs exercices.

Cette comptabilité permet aux contrôleurs de connaître exactement et à première inspection, la situation des engagements de dépenses ; à chaque proposition nouvelle, ils sont en mesure de comparer la dépense avec la disponibilité de crédits et d'apposer leur visa ou de formuler leurs protestations en pleine connaissance de cause.

En exécution des textes qui ont prescrit la communication de la comptabilité des dépenses engagées à l'administration des Finances, des situations mensuelles sont adressées le 25 de chaque mois à la direction générale de la comptabilité publique. D'autre part, en vue de faciliter le contrôle du Parlement et de lui donner toute possibilité de rechercher les besoins de l'exercice suivant, une situation des dépenses engagées est établie chaque année au 31 décembre et distribuée aux Chambres à l'appui du projet de budget.

La loi de finances de l'exercice 1911 ayant décidé que les contrôleurs des dépenses engagées feraient désormais porter leur examen sur l'application des dispositions d'ordre financier des lois et des règlements, l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements ministériels, il a été vite

remarqué qu'il pouvait arriver que des divergences d'interprétation fissent admettre sans observation dans un ministère des errements qui seraient au contraire critiqués ailleurs. Il importait donc de faciliter les communications entre les contrôleurs en vue de coordonner leurs efforts ; tel est le but du décret du 31 août 1911 (1) en vertu duquel les différents contrôleurs doivent se réunir tous les trois mois en commission au ministère des Finances, sous la présidence du directeur général de la comptabilité publique, en vue de rechercher les mesures propres à assurer d'une façon exacte et uniforme l'application des diverses dispositions législatives qui concernent le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées.

Tel est, dans ses grandes lignes, le contrôle des dépenses engagées en France ; il faut reconnaître que, malgré les améliorations très réelles qui y ont été apportées, il peut être inefficace ; cela tient principalement à ce que, d'une part, le contrôleur n'a pas, dans la majorité des cas, connaissance des dépenses engagées par les subordonnés du ministre, et, d'autre part, à ce que le refus du visa ne comporte pas de sanction précise.

Quant au contrôle de l'ordonnancement, tel qu'il est organisé, il paraît mieux répondre à son objet ;

1. *J. off.* du 3 septembre 1911.

il y a cependant deux remarques importantes à faire : le contrôle exercé tant par la direction du mouvement général des fonds que par les comptables peut avoir un intérêt au point de vue des dépassements de crédits proprement dits, mais il n'est, pour ainsi dire, d'aucune utilité, lorsqu'il y a d'autres irrégularités commises telles que les erreurs volontaires ou non d'imputation. En second lieu, nous devons répéter que, dès lors que la dépense a été engagée, il ne nous semble pas qu'il y ait un très grand avantage à mettre obstacle au paiement ; il n'y aurait là vraisemblablement qu'un retard momentané, le créancier devant toujours, en définitive, obtenir satisfaction.

On a souvent émis l'avis que le contrôle de l'engagement et celui de l'ordonnancement pourraient être confiés utilement à une autorité unique, par exemple, à la Cour des Comptes. C'est là le système qui fonctionne en Italie.

En ce qui concerne l'engagement des dépenses, la Cour des Comptes italienne doit viser tous les actes susceptibles d'aboutir à une dépense à la charge de l'État (1). Quant à l'ordonnancement, toutes les

1. Article 14 de la loi du 14 août 1862 : « Sont présentés à la Cour des Comptes, pour qu'elle y appose son visa et les fasse transcrire sur ses registres, tous les décrets qui approuvent des contrats et qui autorisent des dépenses, quelle qu'en soit la forme ou la nature, tous les actes de nomination, promotion ou déplacement de fonctionnaires et ceux qui confèrent des traitements, des pensions ou autres assignations à la charge de l'État. »

ordonnances ministérielles doivent être soumises au visa de la Cour des Comptes et le contrôle de celle-ci doit porter sur deux points, la question de savoir si la dépense a été prévue au budget et s'il y a dépassement de crédits, et, d'autre part, la régularité de l'imputation (1).

Si la dépense semble irrégulière, la Cour des Comptes doit refuser son visa et son refus est absolument sans appel ; pourtant les ministres peuvent passer outre lorsque l'irrégularité relevée est la non observation de lois autres que la loi de finances ; dans ce cas la Cour vise avec réserve et le paiement peut s'effectuer sous la responsabilité personnelle du ministre (2).

Un système analogue fonctionne en Belgique, mais seulement pour l'ordonnancement. Pour l'engagement des dépenses, en effet, la Cour des Comptes n'exerce qu'un contrôle *a posteriori* et la régularité des opérations n'est examinée qu'au moment où le paiement sera sur le point d'être effectué (3).

Au contraire la Cour des Comptes belge contrôle l'ordonnancement et la liquidation des dépenses avant qu'elle ne soient payées. Cette attribution résulte de

1. Victor Marcé, *la Cour des Comptes italienne*.

2. Casteil. *De la responsabilité civile des ministres en matière de dépassements de crédits*, p. 42.

3. Victor Marcé. *Contrôle préventif des finances exercé par la Cour des Comptes*, p. 36 et suiv.

l'article 4 de la loi du 30 décembre 1830 qui dispose que « aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été revêtue du visa de la Cour ». Si elle ne croit pas devoir donner ce visa, la question est examinée en Conseil des ministres qui décide s'il y a lieu de passer outre au paiement ; dans ce cas la Cour doit viser avec réserve.

*
* *
*

Avant de terminer l'étude des irrégularités commises par les administrations dans l'emploi des crédits qui leur ont été accordés, il nous paraît intéressant de signaler une proposition déposée en 1899 à la Chambre des députés par M. Massabuau (1).

D'après l'exposé des motifs de cette proposition, les dépassements de crédits révéleraient, chez les ministres, une tendance à ne regarder la loi de finances que comme un canevas indicatif sur lequel ils auraient le devoir de broder selon les circonstances. A chaque instant, les ordonnateurs engagent volontairement des dépenses nouvelles sans avoir, au préalable, obtenu du Parlement les crédits nécessaires ; puis lorsqu'il ne reste plus qu'à régulariser les paiements déjà effectués, ils viennent réclamer aux Chambres des crédits additionnels. Les mesures

1. Chambre des députés. Documents parlementaires, session ordinaire de 1899, annexe n° 632.

que le législateur a cru devoir prendre en cette matière suffisent à enlever toute espèce de doute sur les pratiques des administrations.

Or, s'il est urgent de mettre un terme à des abus redoutables, on doit reconnaître que la responsabilité ministérielle est absolument inefficace ; quant au rejet des crédits par le Parlement, il ne saurait constituer un meilleur remède puisque les dépenses, si elles ne sont pas sanctionnées, resteront toujours en tant que dettes à la charge du Trésor et grossiront de leur montant l'ensemble de la dette flottante.

Les dépassements de crédits sont de deux sortes : dépenses engagées, c'est-à-dire travaux faits ou emplois créés en dehors des prévisions budgétaires, ou dépenses réellement soldées par le Trésor au delà des crédits disponibles. Des premières, M. Massabuau estime qu'il n'y a pas lieu de s'occuper ici, puisque le paiement n'intervenant que plus tard, il pourra toujours être refusé. Dans le second cas, l'argent est effectivement sorti des caisses publiques et c'est cette sortie irrégulière qu'il importe de rendre impossible à l'avenir. Le moyen consisterait à contraindre l'État banquier à contrôler énergiquement les actes de l'État administrateur ; pour cela il faudrait exiger du payeur, non plus seulement un contrôle des irrégularités matérielles, mais surtout l'examen préalable des disponibilités de crédits ; celles-ci manqueraient-elles, le caissier n'aurait pas le droit de payer sous

peine de répondre de sa faute sur le montant de son cautionnement.

Mais il va de soi qu'en l'état actuel des choses, les comptables ne sauraient remplir ce rôle. Aussi propose-t-on d'imposer aux divers ministres un délai maximum dans lequel devra se faire une répartition en sous-chapitres, et d'exiger que les rapprochements par chapitres soient insérés mensuellement au *Journal Officiel*. Les diverses caisses chargées des paiements devront, au préalable, vérifier le numéro du sous-chapitre que l'ordonnateur sera tenu de viser. Puis, elles devront s'assurer que la somme à payer n'excède pas le crédit correspondant et peut être régulièrement soldée. La violation de ces prescriptions devrait entraîner la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

En somme, la proposition Massabuau se résumait dans les dispositions suivantes : publication à l'*Officiel* dans les huit jours de la promulgation de la loi de finances de la répartition en sous-chapitres ; inscription sur chaque mandat du numéro du sous-chapitre intéressé ; publication à l'*Officiel* des crédits délégués aux ordonnateurs secondaires ; publication par les soins du caissier payeur central le 10 de chaque mois du tableau des sommes payées durant le mois précédent pour chaque division du budget. En face de chaque sous-chapitre figureront : 1° le total des sommes dépensées depuis l'ouverture de l'exercice

jusqu'au mois envisagé ; 2° les dépenses de ce mois ; 3° l'ensemble de ces deux sommes ; 4° le montant du crédit voté ; 5° le solde disponible.

Aucun mandat ne sera payé (sauf toutefois les dettes inscrites au grand-livre) du 1^{er} au 10 de chaque mois et, passé cette date, aucune trésorerie générale ne pourra payer une somme excédant le centième du solde figurant au tableau mensuel sans en référer à la Caisse centrale du Trésor, laquelle n'autorisera le paiement que si des renseignements qu'elle centralise résulte un solde disponible au sous-chapitre intéressé ; sinon, elle devra fournir au ministre des Finances le relevé des dépenses sans crédits correspondants, et celui-ci y pourvoira par projet de loi ou décret suivant les cas. Le caissier payeur central sera personnellement responsable sur son cautionnement de toute autorisation qui causerait un dépassement de crédits.

La proposition de M. Massabuau tend, en somme, à rendre les comptables responsables pécuniairement des dépenses effectuées sans crédits ; dans ce but, elle cherche à leur donner les moyens d'empêcher les dépassements. Il semble qu'il y ait là un but singulièrement difficile à atteindre si l'on examine toutes les règles que M. Massabuan s'est trouvé dans l'obligation de proposer. Sans relever la complication de ces dispositions, nous croyons devoir y faire trois objections capitales.

Tout d'abord, il nous semble que la proposition est, en fait, inapplicable. Interdire les paiements pendant les dix premiers jours du mois, c'est déjà apporter une entrave considérable au fonctionnement des services publics si on songe que l'on se plaint déjà des lenteurs apportées par l'État au paiement de ses créanciers. D'autre part, n'accorder à chaque trésorier payeur général que le centième du solde du crédit de chaque sous-chapitre, c'est s'exposer à bien des mécomptes ; si, en effet, les dépenses à acquitter dans un département s'élèvent à une somme plus importante, il faudra que le comptable en réfère à la Caisse centrale du Trésor public.

Or, si l'on prend certaines dépenses ; par exemple, celles que supportent certains chapitres du ministère de la Marine, il est bien certain que plus du dixième des paiements est effectué dans chaque port militaire ; si l'on suppose, en outre, que l'on se trouve dans la seconde moitié de l'exercice, le trésorier payeur général du Finistère ou du Var se trouvera obligé d'en référer à tout moment à la Caisse centrale ; en pratique, ce sera presque aussi compliqué que s'il fallait en référer à Paris à chaque paiement.

A un autre point de vue, on peut se demander pourquoi M. Massabuau a pris le sous-chapitre comme base de sa proposition ; il y a une innovation certaine dans l'importance attribuée ainsi à cette sous-division du budget et, en outre, il semble

que le chapitre présenterait l'avantage de rendre moins fréquente l'obligation de recourir à la Caisse centrale.

On peut se demander, d'ailleurs, pourquoi il conviendrait de donner à la Caisse centrale un rôle pour lequel elle n'est nullement faite. Sans doute, le caissier payeur central, en dehors de son rôle de payeur des dépenses publiques dans le département de la Seine, a aussi certaines attributions qui le mettent en relations particulières avec les trésoriers payeurs généraux, mais il n'est pas là pour les contrôler, à moins toutefois qu'il ne s'agisse des dépenses qu'ils payent pour son compte. Il nous semble qu'en tout cas, il y aurait intérêt à charger du rôle nouveau un autre service que la Caisse centrale, peut-être la direction du mouvement général des fonds qui a déjà des attributions dans cet ordre d'idées.

Il faut ajouter que la plupart des dépenses payées dans les départements le sont sur mandats de paiement; or, les comptables qui reçoivent notification des crédits délégués sont dès à présent en situation de n'effectuer aucun paiement au delà de ces crédits; comme, d'autre part, les ordonnances de délégation sont visées à la direction du mouvement général des fonds, on peut dire que le système actuel, bien moins compliqué que celui que propose M. Massabuau, aboutit à des résultats à peu près analogues.

Rappelons, d'ailleurs, que nous ne saurions par-

tager l'avis de M. Massabuau d'après lequel les dépenses effectivement soldées sont seules à craindre en cas de dépassements de crédits ; ce qu'on doit chercher, c'est au contraire à empêcher l'engagement ; car, lorsqu'un service a été effectué, il aboutira toujours à un paiement, quelque irrégularité qu'ait présenté l'engagement.

CHAPITRE III

LES CAUSES DE CRÉDITS ADDITIONNELS CONTENUES DANS LE MODE DE PRÉPARATION DU BUDGET ET LES REMÈDES PROPOSÉS

I. — LES ÉVALUATIONS BUDGÉTAIRES

Toutes les dispositions législatives ou autres que nous avons étudiées jusqu'à présent sont susceptibles d'avoir un effet plus ou moins direct sur les crédits additionnels. Mais il suffit d'ouvrir un rapport parlementaire ou un compte général de l'administration des Finances pour se rendre compte que le résultat souhaitable est bien loin d'être atteint. Aussi, n'est-il nullement étonnant que de nombreuses propositions soient intervenues pour agir dans le même sens.

C'est qu'en effet, une idée générale doit dominer toute la question des augmentations de crédits en cours d'exercice; on ne pourra réduire les crédits

additionnels dans des proportions appréciables et suffisantes pour que l'équilibre budgétaire soit maintenu qu'autant qu'on aura su agir sur leurs causes.

La première de ces causes tient à l'imprécision avec laquelle les prévisions de dépenses sont trop souvent établies. Il n'existe pas en matière de dépenses comme en matière de recettes de règles précises qui puissent servir de base à l'établissement des évaluations. Quand il s'agit d'évaluer les produits, on peut toujours se baser sur les résultats de la dernière ou de l'avant-dernière année (1), à moins qu'il n'y ait eu des modifications législatives. En matière de dépenses, au contraire, tout dépend du développement que l'on veut donner aux services, des travaux que l'on veut exécuter. Aussi, avons-nous remarqué que les ministres se trouvent naturellement portés à diminuer les évaluations qui concernent les crédits indispensables à la marche des services publics de manière à établir un équilibre fictif à la faveur duquel ils pourront faire passer des dépenses plus ou moins contestables.

En 1852, M. Léon Faucher, ancien ministre des Finances, s'exprimait déjà ainsi : « Depuis plus de vingt ans on s'élève sans trop de succès en France contre cet abus des crédits supplémentaires qui forment chaque année comme un second budget.

1. Procédés de la pénultième ou de l'antépénultième année.

Faut-il s'en prendre uniquement à la facilité ou à l'imprévoyance des ministres ? Si l'évaluation des dépenses était préparée avec cette sûreté et avec cette franchise du coup d'œil qui ne laissent aucune éventualité dans l'ombre, les crédits à demander en cours d'exercice égaleraient à peu près, par la force même des choses, les crédits à annuler ; l'équilibre s'établirait sans difficulté au moyen de ces compensations inévitables ; mais nous ne procédons pas avec cette simplicité et ce bon sens. Ce qui fait principalement l'excédent des dépenses, c'est que l'on se refuse à prévoir, en établissant le budget, tout ce qui doit être prévu. Le ministère, la commission du budget, la majorité des assemblées, tout le monde se rend complice de cette dissimulation volontaire. On se donne ainsi la satisfaction de peindre en beau, la moitié de l'année, une situation sur laquelle on vient ensuite, pendant l'autre moitié, et, lorsque déjà les résultats parlent, passer une couche de deuil. »

Il y a donc, dans la façon dont sont préparées les évaluations budgétaires, une cause depuis longtemps reconnue de crédits additionnels. Sans doute, il est impossible d'arriver à des prévisions exactes, et nous verrons quelle en est la principale raison ; mais, au moins, devraient-elles être établies de bonne foi ; c'est, malheureusement ce qui n'arrive pas toujours et l'on peut citer des cas nombreux, prin-

pablement en matière de constructions, où les crédits supplémentaires nécessaires ont une telle importance par rapport au crédit primitivement demandé qu'on est bien obligé d'admettre que les Chambres ont été sciemment trompées par le ministre intéressé (1).

Or, c'est contre cette cause des crédits additionnels que le contrôle parlementaire pourrait avoir une grosse importance ; mais, le plus souvent, les crédits additionnels les plus contestables sont votés par les Chambres avec une grande légèreté. S'il arrive, par hasard, qu'une discussion s'élève à cette occasion, c'est uniquement parce que le total est particulièrement élevé et qu'il ne saurait passer sans débats. En ce cas, le rapporteur général du budget trouve dans la circonstance une occasion de reprendre et de développer, après tant d'autres, les critiques qu'on s'est plu de tout temps à accumuler contre les crédits additionnels. Mais tout cela a été dit et répété si souvent que les nouvelles protestations n'ont aucune chance d'avoir plus d'effet que les précédentes, « on a sous toutes les formes, à l'occasion de tous les

1. Voir dans *la Responsabilité civile des ministres en matière de dépassements de crédits*, par E. Casteil, p. 167 et suivantes, l'affaire dite de la Cour des Comptes. Une somme de 2.500.000 fr. avait été demandée et obtenue pour transférer la Cour des Comptes aux Tuileries, alors que les travaux montèrent à plus de 11 millions. Il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'évaluations budgétaires, puisque le crédit primitif fut accordé, non par la loi de finances, mais par une loi spéciale.

crédits supplémentaires, exprimé l'espérance, presque trimestrielle, de voir disparaître les abus à la plus prochaine occasion, adressé les plus fermes mises en demeure ou pris acte des promesses les plus formelles. Tout cela n'a absolument rien changé aux pratiques illégales et ruineuses qu'on signale. Ce serait à croire que chacun a pris, dans cette question, des habitudes définitives, le Parlement, l'habitude de condamner sévèrement les pratiques suivies ; le gouvernement, l'habitude de considérer ces condamnations comme dénuées de toute valeur ; et quelque chose manquerait à nos administrations, si, en engageant des dépenses en violation de la loi, elles ne pouvaient plus compter recueillir dans les deux Chambres, les reproches auxquels elles sont accoutumées ».

Il y a dans ces paroles une exagération plaisante ; et pourtant, si en dehors des considérations générales et le plus souvent sans portée sur les crédits additionnels, il arrive que le débat prenne une certaine importance, c'est qu'alors il a pour objet, non pas le crédit demandé en lui-même, mais la nature de la dépense qui le rend nécessaire. C'est ainsi qu'en considérant la discussion à laquelle a donné lieu à la Chambre des députés un des derniers « collectifs » de crédits supplémentaires ou extraordinaires, nous voyons que les débats n'ont pas porté sur les crédits, mais ont abouti à une discussion longue et passionnée autant que rétrospective sur les résultats du

rachat du réseau de l'ouest. Il est vrai que sur les 93 millions demandés, le réseau en réclamait près de 57 pour sa part.

D'ailleurs, on ne saurait méconnaître que là où la Chambre des députés se trouve en présence d'une demande de crédits nécessitée par des dépenses indispensables et suffisamment urgentes, toute discussion semble condamnée à demeurer stérile quelque soit pourtant le peu de soin avec lequel les évaluations primitives avaient été établies. Au fond, et dans la plupart des cas, aucun critérium précis ne permet de se rendre compte si la dépense aurait pu être prévue ou justement évaluée au moment de la préparation et du vote de la loi de finances; aussi, les ministres peuvent-ils se retrancher derrière des cas de force majeure; il est impossible, en conséquence, de faire intervenir, ainsi qu'on l'a proposé, la responsabilité pécuniaire des administrateurs qui peuvent, sauf dans des circonstances spéciales, arguer de leur bonne foi (1). Mais il est naturel que le ministre, convaincu d'être coupable, peut être de

1. Dans l'affaire de la Cour des Comptes que nous rappelions plus haut, la responsabilité du ministre intéressé fut mise en jeu; dans sa séance du 28 juillet 1881, la Chambre des députés adopta un projet de résolution invitant le gouvernement à exercer une action en indemnité contre M. Caillaux, ancien ministre des Travaux publics. La volonté de la Chambre, bien que manifestée ultérieurement à trois reprises différentes, n'aboutit à aucune sanction pratique dans l'insuffisance de la législation en matière de responsabilité ministérielle.

mauvaise volonté, en tout cas de légèreté, soit mis en cause au Parlement, de sorte que la sanction du débat sera la mise en jeu de la responsabilité politique. Ce n'est là qu'une sanction, en quelque sorte platonique, mais on peut penser que la crainte d'un blâme retentissant est de nature à empêcher parfois des irrégularités comme celles que nous signalons.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas seulement lors de la discussion des projets de loi ouvrant des crédits additionnels que le Parlement devrait faire preuve de vigilance et exercer un contrôle sur les propositions du gouvernement, c'est aussi pendant la discussion qui précède le vote de la loi de finances. Sans doute, c'est aux ministres qu'il appartient de préparer les évaluations budgétaires, parce que, seuls, ils sont en mesure de prévoir les dépenses et d'apprécier, en même temps que leur utilité, les conséquences qu'elles peuvent avoir pour l'équilibre financier ; mais les membres des deux Chambres n'en conservent pas moins le droit et le devoir de rechercher dans quelle mesure les dépenses proposées semblent justifiées et de se rendre compte si les évaluations préparées par le gouvernement correspondent à la réalité des faits et sont proportionnées au développement que l'on désire donner aux divers services publics. C'est sur ce dernier point, semble-t-il, que le contrôle parlementaire pourrait avoir des effets utiles au point de vue des crédits additionnels. Mal-

heureusement, diverses raisons s'opposent à ce qu'il puisse en être ainsi. Députés et sénateurs sont, en effet, mal placés pour apprécier le coût d'un service d'autant plus que chaque division du budget comprend un ensemble de dépenses dont aucune n'est individualisée. D'ailleurs, avec les méthodes parlementaires et les discussions de principe et d'ordre général qui encombrant les séances, les membres du Parlement n'ont guère le temps de se préoccuper de la justesse des évaluations. Cela est surtout vrai pour le Sénat qui n'a souvent que quelques jours à consacrer à la discussion publique ; mais cela est vrai aussi pour la Chambre des députés, parce qu'on a pris l'habitude d'incorporer au budget des dispositions législatives de toutes sortes qui n'ont rien à voir avec lui (1).

1. Voir dans Jèze, *Traité de science des finances*, I, le *Budget*, des exemples d'adjonctions budgétaires et les propositions faites pour les interdire.

On a proposé comme moyen de donner au Parlement plus de temps et plus de facilité pour exercer son contrôle sur les évaluations budgétaires, d'augmenter l'étendue de la période budgétaire, soit en divisant les dépenses en dépenses annuelles et dépenses permanentes, soit en acceptant le principe du budget biennal. Telles la proposition, déposée par M. le député Boudenoot en 1899 et celle de M. Breton, déposée le 28 décembre 1906 et reprise le 10 juin 1910. M. Breton justifiait sa proposition en ces termes. « Actuellement, dans une discussion toujours hâtive, écourtée, abrégée, l'examen du budget n'est réalisé que superficiellement et très imparfaitement, et cependant la nécessité impérieuse d'activer encore cette discussion, toujours trop lente, provoque sans cesse des propositions portant directement atteinte aux prérogatives parlementaires. »

* * *

Le Parlement, eût-il la volonté et la possibilité d'exercer un contrôle sérieux sur les évaluations proposées par les ministres, qu'il se heurterait à la même difficulté que rencontrent les administrations dans la préparation du budget.

Sans insister sur l'impossibilité matérielle d'arriver à des prévisions absolument exactes même avec les éléments les plus sûrs et les documents les mieux établis, on doit reconnaître que le long intervalle de temps qui s'écoule entre la préparation du budget et l'ouverture de l'année financière ne peut qu'accroître les chances d'erreur. Il est d'usage, en effet, de déposer le projet vers le mois de mai ; comme il faut plusieurs mois pour l'établir, les évaluations sont faites longtemps avant le 1^{er} janvier, date du commencement de l'exercice. Or, ce qui nécessite de longs délais, c'est que le travail budgétaire demeure en suspens pendant les vacances parlementaires et que la discussion se trouve ainsi à cheval sur la session ordinaire et la session extraordinaire.

Aussi a-t-on proposé à diverses reprises (1), de modifier la date du début de l'exercice de façon à en rapprocher le plus possible l'époque de la prépara-

1. Proposition du baron Louis, en 1819 ; de MM. Viviani et Mille-
rand, en 1898 ; de M. Géraud, en 1903.

tion et du vote du budget. En fixant au printemps la date d'ouverture de l'exercice, on permettrait au ministre des Finances de déposer le budget au début de l'hiver après l'avoir préparé pendant les derniers mois de l'été et pendant l'automne de sorte qu'un intervalle de dix mois à peine s'écoulerait entre la préparation et le commencement de l'exécution de la loi de finances.

Les propositions faites en ce sens se sont toujours heurtées à des objections nombreuses. On a fait remarquer que la réforme aurait des effets dangereux parce que pour les grands travaux publics, pour les marchés de fournitures de vivres ou de fourrages, on ne peut traiter qu'au printemps. On répond à cette objection qu'il y a un budget voté à toute époque de l'année et que les administrateurs qui traitent au printemps auront sous le régime nouveau neuf mois au lieu de trois pour préparer leurs marchés (1). D'ailleurs, ainsi qu'on l'a fait remarquer (2), des mesures très simples suffisaient pour parer à cet inconvénient : la pratique se chargerait de lever toutes les difficultés soulevées sur le papier, puisque le système fonctionne régulièrement à l'étranger (3).

1. Nézard, *Les budgets provisoires* (*Revue de Science et de législation financières*, 1904).

2. Stourm, *Le budget*, chapitre IV.

3. Parmi les législations étrangères, les unes ouvrent la période budgétaire au 1^{er} janvier (Belgique, Espagne, Russie, etc), d'autres le 1^{er} avril (Allemagne, Angleterre) les autres le 1^{er} juillet (Italie, Portugal, États-Unis).

De même, on pourrait répondre à l'objection d'après laquelle la nécessité d'établir les contributions directes assez tôt pour que les Conseils locaux puissent en opérer la répartition, rend impossible le changement de date parce que la loi des contributions serait trop éloignée du début de l'exercice.

A côté de cette réforme dont le principe, admis en général par la doctrine, n'a jamais pu être accepté par le Parlement, on a proposé de voter le budget par acomptes ce qui rapprocherait les évaluations de la période d'exécution en permettant aux administrations de rectifier en tout temps leurs prévisions primitives. Cette proposition ne saurait être acceptée, du moins en France, parce que les réformes financières inscrites au budget ne peuvent être exécutées qu'après le vote de la loi de finances.

II. — INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Quelle que soit l'action que puisse avoir le contrôle parlementaire sur l'exactitude des évaluations budgétaires, il peut arriver que les Chambres ne se trouvent pas en situation de se montrer très sévères lorsque la rupture de l'équilibre financier résulte d'un accroissement des crédits additionnels. Une des causes, et non la moindre, de ces crédits, est en effet le droit

d'initiative reconnu aux membres du Parlement en matière financière.

Sénateurs et députés tiennent en effet de la Constitution le droit de proposer et d'amender la loi en toute matière. Il est vrai que la pratique réserve en un sens au Gouvernement le droit d'initiative en ce qui concerne la plus importante des lois de finances, c'est-à-dire le budget, ; mais cette réserve ne concerne que la préparation, car le droit de présenter des amendements subsiste tout entier. Avant même que le projet de budget ne soit porté devant la Chambre des députés, la commission du budget le remanie dans de telles proportions que c'est parfois un texte nouveau dans beaucoup de ses parties. Sans doute les ministres peuvent demander le rétablissement des chiffres qu'ils avaient proposés, mais ce n'en sont pas moins, en définitive, les évaluations de la commission qui doivent servir de base à la discussion.

Or, l'initiative parlementaire est loin d'agir dans le sens de l'équilibre du budget. Les crédits doivent être considérés à un double point de vue ; il y a d'abord en jeu une question d'évaluation et cette évaluation, c'est le gouvernement qui est le mieux en mesure de la faire aussi exacte que possible ; il y a ensuite la question du développement des services publics et on doit constater que les propositions émanant des membres des Chambres ont le plus souvent pour effet d'augmenter le chiffre des

dépenses. « L'initiative des députés en matière de dépenses se manifeste sous deux formes principales : sous la forme de propositions de lois qui n'ont pas nécessairement un caractère financier et qui peuvent ne donner lieu à aucune discussion financière mais qui, une fois votées, auront une répercussion sur le budget et qui grèveront les exercices ultérieurs de charges nouvelles, ou sous la forme d'amendements ayant pour objet de relever les crédits inscrits dans la loi budgétaire (1). »

On doit également tenir compte des amendements qui ont pour résultat de diminuer ou de supprimer une source de recettes, amendements d'autant plus nombreux et plus aisés qu'ils ne sont pas précédés d'un exposé des motifs.

Il résulte de ces considérations que le gouvernement a la plus grande peine à établir le projet de loi de finances ; il lui faut compter avec l'augmentation de dépenses qui résulte des lois votées par les Chambres durant le cours de l'exercice précédent ; il lui faut se souvenir que le Parlement est opposé, en principe, à toute augmentation des ressources « ni emprunts, ni impôts nouveaux ». Dès lors, la tentation est grande pour le gouvernement qui doit apporter malgré tout un projet en équilibre, d'ins-

1. Perreau, *Des restrictions au droit d'initiative parlementaire en ce qui concerne les lois de finances* (*Revue de science et législation financières*, 1903).

crire certaines dépenses à un chiffre inférieur à la réalité probable ; le procédé des crédits additionnels permettra, ultérieurement, de retrouver ce qui ferait défaut.

Si, pendant la discussion du budget, de nombreux amendements sont proposés et adoptés et viennent encore augmenter le chiffre des dépenses ou diminuer le montant des recettes, l'équilibre du budget est certainement rompu ; là encore il arrivera souvent que l'on se bornera à des apparences en réalisant des économies fictives et en supprimant des dépenses qui n'en devront pas moins, la plupart du temps, être effectuées par voie de crédits additionnels ou, ce qui est encore plus grave, seront engagées sans crédits préalables.

En dehors de toutes ces causes d'augmentation de crédit dont les membres du Parlement ont à supporter l'entière responsabilité, il faut compter avec certains faits dont le résultat est toujours l'augmentation des crédits ouverts postérieurement au vote du budget. Il y en a eu un exemple particulièrement remarquable au moment de la discussion du budget de l'exercice 1910. On peut constater, en effet, que le jour même de la promulgation de la loi de finances, une autre loi ouvrait, sur le même exercice, des crédits additionnels s'élevant à un total de 26 millions 600.000 francs ; il y a évidemment quelque chose de frappant à voir le jour même de la pro-

mulgation du budget, ouvrir des crédits extraordinaires et pour une somme aussi élevée.

Jusqu'à cette époque, les travaux de construction et de parachèvement des lignes des chemins de fer de l'État étaient payés sur les crédits inscrits au budget du ministère des Travaux publics, les dépenses normales d'exploitation demeurant seules à la charge du budget annexe. Or, après le rachat du réseau de l'ouest, il avait été créé un compte spécial pour les dépenses de cette nature concernant ce réseau. Par analogie, la commission du budget, puis la Chambre des députés adoptèrent, dans les articles 77 et 78 du projet de loi de finances pour l'exercice 1910, la création d'un compte spécial du Trésor intitulé : *Exploitation provisoire de l'ancien réseau des chemins de fer de l'État* où devraient être portés en dépenses : 1° le montant des travaux complémentaires exécutés sur les lignes en exploitation de l'ancien réseau de l'État ; 2° les dépenses faites pour l'achat ou la construction du matériel roulant ; 3° le montant des travaux exécutés sur les lignes nouvelles comprises dans l'état annexé à la loi de finances ; 4° les travaux de parachèvement faits sur les lignes ou sections de lignes en exploitation. En même temps qu'elle créait ce compte spécial, la Chambre y avait inscrit une somme de 26.600.000 francs destinée à faire face aux dépenses prévues pour 1910.

Le Sénat n'admit pas cette disposition et inscrivit

les crédits nécessaires au budget des Travaux publics ainsi que l'on procédait les années précédentes. La Chambre, à deux reprises différentes, crut devoir rétablir le compte spécial et refuser d'inscrire les crédits au ministère intéressé. Cependant, l'accord s'était fait entre les deux assemblées sur les autres points en litige et on se trouvait déjà au 8 avril, quatre douzièmes provisoires avaient été votés ; il fallait aboutir.

En réalité, la Chambre des députés ne tenait pas essentiellement à l'ouverture d'un compte spécial ; le conflit était basé sur la considération suivante qui fit l'objet d'une déclaration de M. Doumer, rapporteur général du budget. On voulait voir là, de la part du Sénat, une atteinte aux prérogatives de la Chambre en ce sens qu'il créait des crédits non préalablement ouverts au budget par la Chambre. Cette manière de voir peut sembler contestable, puisque les crédits avaient fait l'objet d'un vote favorable de la Chambre, bien que dans une autre partie de la loi de finances. Quoi qu'il en soit, le Sénat se montra conciliant et abandonna le système du vote des crédits au ministère des Travaux publics, à condition qu'il ne soit plus question du service spécial ; la Chambre, satisfaite de la reconnaissance de ses droits, consentit à disjoindre les articles 77 et 78 qui avaient créé et doté le compte dont il s'agit.

Chambre et Sénat se trouvaient d'accord, mais, peut-on dire, aux dépens du service qui n'était pas

doté des crédits ; d'où nécessité pour le gouvernement de déposer, le jour même, un projet de loi ouvrant des crédits extraordinaires suffisants. Il est bien certain que c'est le Parlement qui est seul responsable des crédits additionnels que rien ne rendait nécessaires. Sans doute, il n'y avait pas là de dépenses supplémentaires, et le fait même que les crédits ont été votés le même jour que la loi de finances, montre bien qu'ils y sont, en réalité, compris et qu'ils ne changent rien aux conditions dans lesquelles était établi l'équilibre budgétaire ; il n'en est pas moins vrai qu'il y a là une méthode contestable et qui pourrait permettre de masquer, le cas échéant, un défaut d'équilibre.

* * *

Les inconvénients de l'initiative parlementaire expliquent facilement que les membres du Parlement aient songé eux-mêmes, bien que jaloux de leurs prérogatives, à restreindre, tout au moins dans une certaine mesure, la portée de ce droit lorsqu'il s'exerce en matière financière. Déjà, en 1896, M. Boudenoot, député, proposait d'interdire après l'ouverture de la discussion de chaque budget particulier le dépôt de tout amendement comportant un accroissement des dépenses de ce budget. La commission du règlement était favorable à la mesure, mais la Chambre ne fut jamais appelée à se prononcer sur

ses conclusions. Déjà, à cette époque, on faisait valoir que la proposition était contraire aux règles constitutionnelles, bien que l'objection que l'on retrouve chaque fois qu'une proposition de la même nature se produit, ne soit pas demeurée sans réponse. On peut dire, en effet, que le budget n'est pas à proprement parler une loi (1), mais seulement « un acte administratif en la forme législative ». L'établissement de la loi de finances doit appartenir uniquement à l'administration, et s'il prend la forme d'une loi, c'est qu'il doit recueillir l'assentiment des deux Chambres.

La Chambre des députés fut cependant saisie lors de la discussion du budget de l'exercice 1900 d'une nouvelle proposition émanant d'un de ses membres, M. André Berthelot. Elle avait pour objet de mettre, par un article additionnel, un obstacle au flot croissant des dépenses publiques. Aucun crédit afférent soit à des entreprises ou travaux nouveaux, soit à des augmentations de traitements ou de pensions ne pourrait être inscrit au budget à moins que l'engagement des dépenses n'ait été autorisé, au préalable, par une loi spéciale.

La proposition présentait une certaine importance en même temps qu'elle avait une portée très géné-

1. En ce sens la plupart des auteurs qui ont écrit sur le droit public (cf. notamment MM. Boucard et Jèze, Esmein, Hauriou.

rale, car elle portait atteinte aussi bien à l'initiative du gouvernement qu'à l'initiative parlementaire. Elle ne fut pas sans rencontrer une opposition très vive ; on estimait, en général, qu'en subordonnant l'exercice du droit de créer la dépense au vote d'une loi préalable qui serait nécessairement soumise aux deux Chambres, la Chambre des députés se dépouillerait elle-même de ses prérogatives en matière financière. A un autre point de vue, la proposition de M. Berthelot apparaissait comme contraire à la Constitution.

Par suite de l'opposition soulevée, le projet dût être transformé ; il devint un article du règlement de la Chambre ainsi conçu : « Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget. »

Le même jour (séance du 16 mars 1900), la Chambre adoptait une autre disposition du même ordre, présentée par M. Rouvier et tendant à compléter le règlement ; aux termes de cette disposition, aucun amendement, ayant pour objet d'augmenter les dépenses, ne peut être, dorénavant, déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre intéressé.

La portée du droit d'initiative des membres de la Chambre des députés est donc actuellement la suivante en matière financière : « Aujourd'hui, les amendements à la loi de budget peuvent rentrer dans trois catégories soumises à des traitements différents : d'une part, ceux qui peuvent être présentés à toute époque de la discussion budgétaire ; tels sont les amendements ayant pour but des suppressions ou des réductions de crédit. D'autre part, ceux qui ne peuvent être présentés postérieurement à la troisième séance qui suit la distribution du rapport spécial ; c'est le cas des amendements ayant pour but d'opérer les relèvements de crédits, lorsque ces relèvements ne sont pas relatifs à des dépenses de personnel. Enfin, ceux qui sont absolument interdits, par application de l'amendement Berthelot ; ce sont les amendements ayant pour objet d'augmenter les dépenses de personnel, traitements, indemnités ou pensions (1). »

Quelle que soit la portée de ces dispositions, il importe de remarquer que les membres de la Chambre conservent leur droit d'initiative intact toutes les fois qu'ils agissent, non plus par la voie des amendements, mais par des propositions de loi spéciales. Il n'en demeure pas moins vrai que les

1. Perreau, *Des restrictions au droit d'initiative parlementaire en ce qui concerne les lois de finances* (*Revue de science et de législation financières*, 1903).

députés ont perdu ainsi le moyen le plus simple d'exercer leur droit d'initiative ; on peut penser que la seule obligation d'avoir à recourir à une proposition de loi suffit à écarter certaines augmentations de dépenses. Les résultats n'ont pourtant pas semblé suffisants, et on a proposé, à différentes reprises, de réserver exclusivement au gouvernement l'initiative en matière de dépenses budgétaires ; c'est ainsi qu'en 1903 ; la commission du règlement de la Chambre a été appelée à présenter un rapport sur trois projets qui lui étaient soumis et se rattachaient plus ou moins à cette manière de voir (1).

Une de ces propositions émanait de M. Jules Roche et de plusieurs de ses collègues et concluait à la suppression radicale de toute initiative parlementaire en matière de dépenses. Elle était ainsi conçue : « L'article 51 *bis* du règlement est modifié ainsi qu'il suit : aucune proposition ou motion tendant à l'ouverture d'un crédit ou impliquant une dépense à imputer sur les budgets de l'État, des départements ou des communes ne peut être admise en dehors des demandes formulées par le gouvernement. »

La commission concluait au rejet de la proposition comme inconstitutionnelle et inefficace, incons-

1. Chambre des députés. Documents parlementaires, session ordinaire de 1903, annexe n° 1122.

titutionnelle, parce que la Chambre est liée par des dispositions formelles que le Congrès a seul pouvoir de modifier. Inefficace, la proposition l'était parce qu'il serait toujours facile de tourner la prohibition qu'elle prétend établir en invitant le gouvernement à relever tel ou tel crédit. La discussion pourrait donc avoir lieu comme si elle s'était produite à l'occasion d'un amendement.

Nous avons dit comment on peut, du moins dans l'opinion de la plupart des auteurs, répondre à la première de ces objections ; l'autre a une portée plus grande et a pu paraître décisive non seulement aux membres de la commission, mais encore à certains écrivains financiers (1).

Une seconde proposition sur laquelle la commission du règlement était appelée à conclure, avait été déposée par le baron Reille et plusieurs de ses collègues ; moins exclusive que la précédente, elle était ainsi conçue : « L'article 34 du règlement est ainsi modifié : toute proposition ou amendement engageant de nouvelles dépenses ne pourra être déposé qu'autant que son auteur indiquera les ressources nouvelles ou les économies correspondant au crédit demandé. »

Ici, encore, la commission ne crut pas devoir se

1. Jèze, *Chronique financière française* (*Revue de science et de législation financières*, année 1904).

prononcer en faveur de la proposition. D'après elle, les auteurs d'amendements tendant à l'augmentation des dépenses se garderont bien de proposer des impôts nouveaux, tandis qu'il leur semblera facile de proposer des économies correspondant au crédit nécessaire. Or, suivant la règle, la Chambre sera appelée à statuer sur la dépense avant d'avoir à se prononcer sur l'économie; la dépense votée sera définitivement inscrite au budget, et lorsqu'il s'agira de voter sur le chapitre destiné à supporter l'économie prévue, celle-ci ne sera pas retenue. Le serait-elle, d'ailleurs, qu'elle n'existerait sans doute que pour la forme; la Chambre serait ultérieurement obligée d'accorder des crédits additionnels ou de sanctionner ceux qu'aurait ouverts un décret.

La proposition, plus restreinte dans sa portée que celle de M. Jules Roche, ne contenait pas, à proprement parler, une atteinte au droit d'initiative des députés; il n'y avait là qu'une mesure qui aurait eu pour effet de limiter cette initiative aux seuls cas où elle pourrait avoir les effets les moins dangereux. Mais il est bien certain que l'objection de la commission est très juste; au point de vue particulier des crédits additionnels et de l'équilibre budgétaire, elle a une force incontestable.

D'autres membres de la Chambre, MM. Jean Codet et plusieurs de ses collègues, avaient également déposé une proposition dans le même sens. « Le

règlement de la Chambre est complété comme suit :

« Art. 51 *ter*. — Toute proposition ou motion, tout article additionnel ou amendement qui tend à augmenter le chiffre d'un crédit proposé par le gouvernement ou la commission du budget et qui n'est pas interdit par les articles précédents (résolutions Rouvier et Berthelot) ne peut être soumis qu'à un vote de prise en considération ; l'examen du fond est réservé jusqu'à ce qu'il soit statué par la Chambre sur la création des ressources. »

La commission du règlement concluait, dans son rapport, à l'adoption du projet. Il lui paraissait admissible parce qu'il respectait entièrement le droit d'initiative des députés ; d'autre part, le procédé semblait plus sage que le système de l'amendement pur et simple. Un vote immédiat sur le fond engage définitivement la dépense, car il oblige la commission du budget à trouver des ressources qui seront souvent plus apparentes que réelles. « C'est ainsi qu'on est souvent conduit à grossir indûment des prévisions de recettes, c'est-à-dire à faire figurer au budget des ressources qui ne se réalisent pas ; c'est ainsi qu'on organise et qu'on creuse le déficit (1). »

Avec le système proposé, au contraire, le vote définitif n'aurait lieu qu'après le vote de la loi de finances, à un moment où chacun, connaissant

1. Chambre des députés. Document cité.

exactement la situation financière, pourrait se prononcer avec toute sa responsabilité. On ne doit pas exagérer pourtant la portée de la proposition Codet, et la commission le reconnaissait elle-même. Si la loi de finances est votée en déficit, il n'est pas certain que la Chambre refuse pour cette raison de prendre une décision favorable à l'augmentation de la dépense ; il est très possible que des crédits supplémentaires soient immédiatement ouverts pour y pourvoir ; nous ne croyons pas, ainsi que le faisait valoir le rapporteur de la commission, que le député qui aura fait la proposition s'estimera pleinement satisfait d'un vote de principe. Si, au contraire, il y a un léger excédent de recettes prévu, l'emploi en sera tout trouvé, et il servira fatalement à réaliser toutes les augmentations de dépenses en faveur desquelles l'imagination parlementaire ne manquera pas d'arguments.

Quoi qu'il en soit, la Chambre n'a jamais été appelée à statuer sur la proposition Codet, et l'exercice du droit d'initiative demeure intact, sauf les quelques restrictions que nous avons signalées.

Le législateur anglais, au contraire, n'a pas admis que le droit d'initiative dût être reconnu aux membres du Parlement en matière de dépenses, et la Chambre des Communes s'est enlevé elle-même la faculté de proposer des dépenses nouvelles ou d'augmenter les évaluations proposées par le gou-

vernement. Un *standing order* du 20 mars 1866 dispose que : « En dehors des demandes formulées par la Couronne, la Chambre n'admettra aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics et qu'elle ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur les revenus de l'État. » Déjà, en 1713, on avait admis que la Chambre n'accorderait aucune demande et ne statuerait sur aucune motion tendant à l'ouverture d'un crédit ou à l'imputation d'une dépense sur les revenus publics à moins que la proposition ne soit appuyée par la Couronne.

On a parfois réussi à éluder ces dispositions. L'habitude a longtemps régné de déposer des projets de lois entraînant une dépense nouvelle ; on évitait de violer la règle établie en insérant que les dépenses seraient couvertes au moyen de crédits à voter ultérieurement par le Parlement. Un vote favorable obligeait, ou peu s'en faut, les ministres à inscrire la dépense dans le premier budget. On mit fin à cet abus, en 1866, en disposant qu'aucune motion en ce sens ne serait même examinée, sans la recommandation de la Couronne (1).

Les dispositions de la loi anglaise sur l'exercice du droit d'initiative en matière budgétaire tiennent

1. Lowel, *le Gouvernement en Angleterre*, trad. par A. Nerincx, p. 341.

à un principe constitutionnel qui impose à la Couronne toute la responsabilité des dépenses publiques; ce principe va jusqu'aux dernières conséquences puisqu'il interdit à un membre de la Chambre des Communes de proposer l'augmentation d'une évaluation, même lorsqu'il s'agirait de réparer ce qu'il considère comme une simple erreur de prévision et qu'il n'a pas en vue une augmentation effective des dépenses. De même, on a estimé « qu'un membre de la Chambre des Communes ne pourrait pas proposer l'augmentation du nombre des hommes, établi dans les évaluations de l'armée, alors même qu'apparemment le crédit afférent à la solde porté aux évaluations pourvoirait à l'entretien d'un plus grand nombre de soldats que celui spécifié » (1).

* * *

A la séance du 19 janvier 1903, M. Massabuau, député, a déposé un projet de résolution intéressant tout particulièrement la question des crédits additionnels (2). Il ne s'agissait pas, dans cette proposition, de porter atteinte au droit d'initiative des députés; elle était inspirée cependant, et c'est à ce

1. Erskine May, *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*. Traduction française de J. Delpech, publiée dans la *Bibliothèque internationale de droit public*, t. II, p. 256.

2. Projet Massabuau, *J. off.*, 1903. Chambre annexe n° 1792. Rapport favorable de M. Marin, déposé le 28 janvier 1910.

titre que nous la signalons ici, par les dangers que présente pour l'équilibre du budget le mode de votation des crédits additionnels.

M. Massabuau estimait que le gouvernement, d'une part, le Parlement de l'autre, proposent, et cela dans un intérêt purement électoral, des lois ou des articles de lois qui ont pour effet de grever les budgets. « Les budgets augmenteront toujours, disait-il à ses collègues, parce que vous vous trouvez pris, d'un côté, entre ceux qui réclament des augmentations constantes de crédits, les fonctionnaires qui sont vos amis, et ceux à qui vous avez promis des places, ceux à qui vous en avez donné, et ceux qui attendent des créations nouvelles. »

Ainsi, les parlementaires se trouveraient poussés à demander sans cesse des augmentations de dépenses. Sans cesse, en effet, nous voyons déposer des propositions de lois ayant pour objet le relèvement du traitement de telle catégorie de fonctionnaires, les secours à accorder à telle région. Il est certain que la voie des crédits additionnels permet trop souvent de réaliser des dépenses peu justifiées. D'autre part, selon M. Massabuau, les protestations demeurent inefficaces, parce que les députés qui forment la majorité dans la Chambre sont liés entre eux d'une part, avec le gouvernement de l'autre.

Pour remédier à des abus de cette nature, M. Massabuau proposait de voter la motion suivante : « Le

scrutin secret sera de droit dans la discussion de la loi de finances et des crédits supplémentaires, s'il est demandé par cinquante membres. »

Ainsi, le jour où il serait question de voter une dépense dans laquelle les députés ne voudraient pas engager les finances publiques, une de ces dépenses « en faveur desquelles on vient parfois faire des surenchères à la tribune », ce jour-là, ils seraient prémunis contre leurs propres entraînements, et, s'ils ont eu la sagesse d'établir le scrutin secret, ils se trouveraient en mesure de résister, en bien des cas, soit aux impulsions qui viennent du dehors, soit même à la pression du ministre pour le maintien de certains crédits.

Nous ne pensons pas que la proposition de M. Massabuau, si elle venait à être votée, ce qui n'est rien moins que probable, puisse avoir une grande vertu et remédier, soit à l'accroissement des dépenses publiques, soit à l'abus des crédits additionnels. Le scrutin secret a, en effet, l'inconvénient d'enlever à chacun sa responsabilité, et on peut craindre que certains membres du Parlement ne profitent de cette facilité pour adopter une dépense qu'ils se croiraient obligés de repousser ouvertement. D'ailleurs, ce qu'il faut redouter, c'est plutôt la nécessité de voter des dépenses indispensables bien que non prévues, que le vote possible de dépenses inutiles.

CHAPITRE IV

CRÉDITS POUR DÉPENSES IMPRÉVUES VIREMENTS BUDGETS RECTIFICATIFS

I. — LA RÉALISATION DES AUGMENTATIONS DE DÉPENSES SANS RECOURS AUX CRÉDITS ADDITIONNELS

Après avoir recherché les effets que les crédits additionnels peuvent avoir sur l'équilibre budgétaire, nous avons passé en revue les mesures à l'aide desquelles on peut penser agir contre ces effets. Nous avons rencontré tout d'abord un ensemble de dispositions prises par le législateur, soit qu'il ait prescrit l'indication des voies et moyens ou qu'il ait ordonné la réunion en cahiers collectifs de toutes les demandes de crédits dont la nécessité se fait sentir dans l'intervalle d'un mois. La première de ces dispositions paraît devoir suffire à assurer le maintien de l'équilibre budgétaire ; mais nous avons pu constater que la façon dont elle est appliquée en fait ne laisse

aucune chance d'en voir sortir des effets favorables.

De là vient la nécessité de recourir à des mesures de détail qui, sans avoir pour but direct le maintien de l'équilibre du budget, tendent néanmoins à arrêter le développement de crédits trop nombreux ou peu justifiés et peuvent ainsi avoir un effet sur les résultats définitifs de l'exercice financier. De cet ordre sont toutes les précautions prises contre le mauvais vouloir ou la négligence des ministres, et s'il est facile de se rendre compte que la crainte d'une responsabilité pécuniaire ou politique ne peut suffire à empêcher les abus, on doit reconnaître qu'un contrôle rigoureux, s'appliquant plutôt aux engagements de dépenses qu'à leur ordonnancement, est de nature à avoir des effets favorables. Mais il ne s'agit là que de mettre obstacle à des pratiques administratives qui, si elles sont une cause certaine d'augmentations de crédits, ne sont pas la seule.

Aussi, se trouvait-on amené à rechercher s'il n'était pas plus habile d'agir dans un autre sens en s'attaquant aux méthodes de préparation et de vote du budget, en particulier, au droit d'initiative parlementaire. L'effet qu'on peut attendre des mesures de cette nature ne saurait être que relatif, et nous avons constaté qu'on n'était arrivé à rien de précis et que toutes les propositions se sont heurtées à des difficultés pratiques et à de nombreuses objections. La protection de l'équilibre budgétaire contre les crédits

additionnels est donc contenue tout entière dans les conditions mises par le législateur à l'ouverture de ces crédits par décret, dans les quelques règles d'ordre financier, comme l'indication des voies et moyens, enfin, dans les obstacles opposés aux dépassements de crédits.

Il reste à se demander si le système adopté par la législation française pour réaliser les dépenses imprévues ou insuffisamment évaluées, le système des crédits additionnels est le seul ou du moins le meilleur que l'on puisse envisager. Nous avons rencontré d'autres procédés en étudiant l'historique de la législation française ou en passant rapidement en revue quelques législations étrangères ; qu'il s'agisse de virements, de crédits pour dépenses imprévues ou de budgets rectificatifs, le but est toujours de parer aux insuffisances de crédits. Il semble que l'emploi d'un quelconque de ces procédés ne puisse avoir que des effets bienfaisants pour l'équilibre budgétaire : si l'on peut imputer les dépenses imprévues, soit sur les disponibilités d'un chapitre trop bien doté (virements de crédits), soit sur un crédit spécialement affecté à cet usage (crédit pour dépenses imprévues), si l'on peut voter en même temps que les dépenses les moyens d'y faire face (budget rectificatif), il paraît bien que le résultat sera favorable. Sans doute, dans tous les cas, le montant des dépenses effectuées sera plus considérable que celui qu'on

aurait atteint sans les dépenses nouvelles, mais, ou bien dans l'ensemble le chiffre total des prévisions ne sera pas dépassé, ou bien (budget rectificatif), tout au moins les recettes auront augmenté en même temps que les paiements.

Avant de rechercher les avantages et les inconvénients que peuvent présenter chacun de ces procédés, il importe de se rendre compte que la question ne saurait être posée qu'en ce qui concerne les droits du gouvernement ; pour ce qui touche, en effet, aux prérogatives du Parlement, il est clair que celui-ci ne peut s'enlever d'une façon définitive le droit d'accorder des crédits additionnels chaque fois qu'une dépense nouvelle lui paraît nécessaire, serait-elle, en réalité, contestable. Il y aura donc toujours des crédits additionnels, de quelque nom qu'on les nomme et la seule question à se poser est de savoir si l'ouverture de ces crédits doit être réservée au Parlement ou si le gouvernement jouira d'une semblable faculté sous certaines conditions.

Si l'on n'accorde pas au gouvernement le droit d'ouvrir des crédits additionnels, il n'en faudra pas moins le mettre en mesure de parer aux éventualités qui pourront se produire en l'absence des Chambres ; c'est là le principe qui doit dominer toute la législation tout en laissant à l'autorité législative les moyens d'exercer librement son droit de contrôle. Fixer les conditions et les limites dans lesquelles le gouverne-

ment aura le droit d'agir de lui-même, c'est déclarer en même temps que c'est seulement dans certains cas qu'il aura besoin d'user de la faculté qui lui est concédée ; or, on ne saurait tout prévoir et sous peine de s'exposer à voir les services publics en souffrance, le législateur doit éviter de se montrer trop peu libéral. Tel est le point de vue auquel il importe de se placer pour examiner la vertu de telle ou telle législation : un système trop restrictif est évidemment aussi dangereux qu'un système trop libéral, et ce serait une erreur de ne songer qu'aux droits du Parlement sans envisager également les nécessités administratives.

Le système des crédits additionnels présente le grand avantage de pouvoir se prêter à toutes les modalités ; c'est au Parlement qu'il appartient de trouver le point en deça duquel le gouvernement ne pourrait plus, le cas échéant, assurer le bon fonctionnement des services publics, au delà duquel le budget serait à la discrétion des ministres. Nous avons vu qu'on estime, en Allemagne, que le gouvernement doit pourvoir de lui-même aux augmentations de dépenses quand elles sont la conséquence d'évaluations inexactes. La législation française a varié dans un sens plus ou moins restrictif depuis la loi de 1817, qui accordait au pouvoir royal le droit d'ouvrir des crédits dès que les circonstances étaient extraordinaires et la dépense urgente, jusqu'aux dis-

positions actuelles avec la distinction entre les crédits votés et les crédits limitatifs, entre les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires destinés à pourvoir à un service ou à un besoin nouveau.

C'est cette nécessité de trouver un juste point d'équilibre entre les droits du Parlement et les nécessités gouvernementales qui fait que concurremment aux procédés que nous avons énumérés plus haut, existe ordinairement le droit accordé au gouvernement, d'ouvrir des crédits par décrets. Cette constatation suffirait, semble-t-il, à faire douter de l'efficacité de ces procédés, mais elle ne saurait démontrer qu'ils ne puissent avoir leurs avantages dans certaines limites.

II. — ÉTUDE DES DIFFÉRENTS PROCÉDÉS

Le système qui consiste à inscrire au budget un crédit pour dépenses imprévues semble devoir donner des résultats favorables : puisque l'inconvénient le plus à craindre des augmentations de dépenses est la rupture de l'équilibre, l'idée semble habile de réaliser ces augmentations sans accroître le montant des prévisions inscrites au budget.

Le procédé consacré, nous l'avons vu, par la législation italienne, se trouve également en France, dans le budget départemental en vertu de l'article 63 de

la loi du 10 août 1871, confirmé par la loi du 29 juin 1899, autorisant les Conseils généraux à porter au budget un crédit pour dépenses imprévues (1).

Il est bien certain qu'un crédit de cette nature ne peut être laissé à l'entière disposition des ministres, sans quoi il constituerait une réserve à laquelle il serait toujours permis de puiser et qui servirait, en fait, aux dépenses les plus contestables. Aussi, tandis que la législation française laisse le crédit à la disposition du préfet sous la seule condition qu'il serve à l'acquittement des dépenses prévues, ou, du moins ayant nettement un caractère d'utilité départementale, la loi annuelle de finances italienne, contient la liste des dépenses que l'on doit considérer comme obligatoires et qui, comme telles, peuvent être imputées sur le fonds de réserve. De même les prélèvements doivent être effectués sur décret rendu en Conseil des ministres et être soumis à la ratification du Parlement.

Ainsi, l'inscription au budget d'un crédit pour dépenses imprévues n'a nullement pour effet de rendre plus facile le fonctionnement des services publics ; à ce point de vue, on peut dire que le crédit servira aux dépenses contestables, ou bien qu'il ne sera, en réalité, que le crédit additionnel ordinaire limité à une somme fixe.

1. Cf. Gabriel Desbats, *Le budget départemental*, p. 55 et suivantes.

On ne peut pas penser non plus que le système a l'avantage de sauvegarder l'équilibre budgétaire. Il n'est pas certain, en effet, qu'en augmentant le chiffre total du budget par l'inscription d'un crédit pour dépenses imprévues, on se réserve la possibilité de faire face à ces dépenses sans causer un déficit. Tout dépend en réalité de l'honnêteté et de la précision avec lesquelles on établit les évaluations tant en ce qui concerne les recettes qu'en ce qui concerne les dépenses. Si le total des réalisations de ressources est, en fait, suffisant pour pourvoir à l'ensemble des crédits, y compris la somme absorbée par les dépenses imprévues, il est assez indifférent que ces dépenses imprévues soient effectuées sur un fonds spécial ou sur des crédits additionnels. Il faudrait, pour qu'il en soit autrement, qu'au crédit pour dépenses imprévues, correspondît une ressource spéciale qui n'aurait pas été créée si le crédit n'avait pas été inscrit au budget. On ne saurait supposer qu'il en puisse être ainsi à moins que le montant du crédit n'atteigne un chiffre tel qu'il justifie la création d'un impôt nouveau.

Or, et c'est là le second vice du système, le crédit pour dépenses imprévues ne peut suffire à parer à toutes les augmentations de dépenses, parce que si le chiffre en était exagéré, il serait ouvert aux convoitises des administrateurs et que d'autre part les dépenses supplémentaires peuvent atteindre et dépasser une centaine de millions et qu'il est

impossible d'immobiliser au budget un tel crédit.

Le crédit pour dépenses imprévues n'est pas en réalité autre chose qu'un ensemble de crédits additionnels, mis à la disposition des ministres sous certaines conditions ; la seule différence consiste en ce que la faculté accordée aux administrateurs est limitée à une somme fixe à moins toutefois que les deux systèmes ne coexistent. Dans les cas les plus favorables, c'est-à-dire lorsque l'équilibre des évaluations de recettes et de dépenses est réel, le crédit pour dépenses imprévues ne peut suffire qu'à une partie des augmentations de dépenses, la plus minime, et l'équilibre peut se trouver détruit pour tout l'excédent, c'est-à-dire pour la plus grande part de ces augmentations. Il faut ajouter que le résultat apparaît encore plus nettement toutes les fois que les évaluations budgétaires se présentent en déficit avoué, ou que ce déficit n'est évité que grâce à des opérations de trésorerie ou d'emprunt. Si on considère, par exemple, le budget français actuel, où l'équilibre n'est obtenu qu'à l'aide du « compte provisionnel », c'est-à-dire de recettes qui ne devraient pas se rapporter à l'exercice courant, il est clair qu'on pourrait, en augmentant l'importance des prélèvements à faire sur ce compte, inscrire au budget un crédit pour dépenses imprévues ; l'équilibre ne sera pas moins aussi inexistant, en réalité, que si les augmentations de dépenses étaient imputées sur des crédits additionnels.

* * *

Une conclusion analogue résulte de l'étude des virements de crédits, c'est-à-dire de l'opération qui consiste à faire passer d'un chapitre trop bien doté à un chapitre qui l'est insuffisamment une portion de crédit destinée à des dépenses imprévues ou insuffisamment évaluées. Les raisons n'ont cependant pas manqué pour justifier le système et nous avons vu qu'il a longtemps existé en France ; le sénatus consulte de 1852 autorisait le gouvernement à effectuer, par décret rendu en Conseil d'État, des virements d'un chapitre à l'autre et le procédé a subsisté jusqu'à la fin de l'Empire. De même, aujourd'hui encore, il subsiste, plus ou moins restreint, dans les législations allemande et anglaise. En France, même, son emploi est prévu en ce qui concerne le budget départemental ; mais il est à remarquer que le droit de virement n'appartient pas ici à l'autorité exécutive, en l'espèce au préfet ; c'est le Conseil général qui en délibère, sauf ratification par décret et sans que l'opération puisse avoir lieu du budget ordinaire au budget extraordinaire ou réciproquement.

Le cas à examiner est, au contraire, celui où la faculté de virement est accordée à l'autorité administrative. L'avantage du procédé est, en effet, de permettre la réalisation des dépenses nouvelles

sans qu'il y ait besoin d'augmenter le montant des crédits et sans s'exposer aux retards, parfois dangereux, d'une consultation des Chambres. A ces deux points de vue, le virement de crédits peut avoir ses avantages ; s'il survient quelque événement fortuit qui rende nécessaire une dépense immédiate, on pourra toujours trouver dans quelque chapitre les moyens d'y pourvoir sans détruire l'équilibre budgétaire. Tandis que le crédit additionnel s'adresse aux ressources de la Trésorerie ou à la dette flottante, le virement « oblige les ministres à se dépouiller eux-mêmes » (1) ; aussi, quand un ministre sait qu'il ne peut effectuer une dépense imprévue sans dégarnir un des chapitres de son budget, il se laisse moins aisément persuader de l'opportunité ou de la nécessité de la dépense.

Il est bien évident, cependant, que l'on ne saurait accorder à un gouvernement le droit d'effectuer des virements sans conditions et sans limites ; ce serait lui donner la faculté de bouleverser le budget à son gré et d'effectuer des dépenses même contre la volonté formellement exprimée par le Parlement, de rétablir en fait des crédits que celui-ci aurait repoussés. Pour respecter les droits des Chambres, le moins que l'on puisse faire est donc de soumettre les vire-

1. Rapport de la commission du Sénat sur le sénatus-consulte de 1861.

ments à leur ratification ; encore n'est-ce là qu'un contrôle *a posteriori* dont la portée est évidemment restreinte ; aussi, en est-on arrivé à soumettre le virement de crédits aux mêmes formalités que les crédits additionnels eux-mêmes ; sous l'empire du sénatus-consulte de 1852, il fallait un décret en Conseil d'État ; dans la législation anglaise actuelle, il faut une autorisation de la Trésorerie et une ratification par le Parlement.

Le système des virements n'a donc pas sur celui des crédits supplémentaires ou extraordinaires l'avantage d'une complication moindre ; il ne saurait donc être plus favorable à la bonne marche des services publics et peut même avoir à ce point de vue des effets dangereux. Les virements ne suffisent pas, en effet, à faire face à toutes les augmentations de dépenses et n'empêchent pas, par suite, les crédits additionnels ; or, si les deux procédés ne coexistent pas, il peut arriver que, pour des dépenses d'une certaine importance, le gouvernement se trouve dans l'impossibilité d'agir ; pendant l'assez long délai que nécessite la réunion des Chambres, le fonctionnement d'un service risque de se trouver arrêté. Aussi, constate-t-on que le droit d'effectuer des virements n'exclut pas, en général, celui d'ouvrir des crédits par décrets ; telle était la portée du sénatus-consulte de 1852 ; s'il est vrai, qu'au contraire, le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 a supprimé la faculté jusque là

accordée au gouvernement d'ouvrir des crédits en l'absence du corps législatif, on doit rappeler que quelques mois après sa promulgation, le gouvernement engageait des dépenses nouvelles sans l'autorisation du Parlement. Ce fait historique montre bien que les virements ne peuvent pourvoir à toutes les augmentations de dépenses et, dès lors, on peut douter que le procédé ait la valeur qu'on lui attribue en ce qui concerne l'équilibre du budget ; sans doute, à première vue, il permet de réaliser des dépenses non prévues sans une augmentation de la masse totale des crédits, mais c'est seulement dans la limite où il peut jouer, de sorte que, s'il est impuissant parce que les évaluations budgétaires ont été établies d'une façon exacte, l'équilibre ne s'en trouvera pas moins rompu.

D'ailleurs, il est facile de constater, en allant au fond des choses, que le virement doit s'analyser en une double opération, annulation de crédit et crédit supplémentaire. Si le procédé n'est pas autorisé mais que les chapitres laissent des disponibilités suffisantes, les crédits additionnels ouverts pour réaliser une dépense nouvelle seront compensés à due concurrence par une annulation de crédits ; qu'importe, dès lors, que la compensation soit faite pendant le cours de l'année financière ou à la clôture de l'exercice, si le total n'est pas, en définitive, augmenté. A s'en tenir à la lettre d'un texte qui, nous l'avons vu,

n'est pas appliqué en fait, le gouvernement qui demande un crédit additionnel et doit apporter une ressource correspondante peut parfaitement proposer une économie sur tel ou tel chapitre, de sorte qu'en réalité, la double opération ne sera pas autre chose qu'un virement de crédit.

On pourrait objecter, il est vrai, qu'il est dangereux de reporter à la clôture de l'exercice les opérations d'annulations de crédits, et que le procédé des virements a tout au moins l'avantage de poser, en même temps que la question d'utilité de la dépense, celles de l'opportunité et de la possibilité financière. Le système des crédits additionnels et des annulations a, au contraire, l'inconvénient de laisser jusqu'à la clôture de l'année financière des disponibilités dans lesquelles les administrations sont incessamment tentées de puiser et que le virement de crédit leur enlèverait aussitôt qu'elles auraient pu constater l'inutilité.

A cela on peut répondre que le droit de virement n'exclut pas la possibilité de demander au Parlement des crédits additionnels et qu'une administration qui veut se conserver des disponibilités peut facilement dissimuler l'excédent de crédits qu'elle a par ailleurs. En définitive, là où le virement pourrait gêner un ministre, soit dans l'exécution normale des services, soit dans la création d'un service contestable, c'est au procédé des crédits additionnels, non à celui des virements qu'il aura recours.

Quoi qu'il en soit, si le système des annulations dans la loi de règlement peut servir à effectuer des dépenses contestables, on ne saurait oublier que le droit d'effectuer des virements permet, de son côté, aux ministres de faire des dépenses que repousserait le Parlement et de faire porter les demandes de crédits non sur la dépense contestable qui les rend nécessaires, mais sur un chapitre qui n'est destiné, au contraire, qu'à des dépenses d'une nécessité absolue. On ne voit pas que l'un des systèmes ait, à ce point de vue, rien à envier à l'autre.

En résumé, le procédé des virements de crédits, aussi compliqué que celui des crédits additionnels, nous paraît présenter les mêmes inconvénients, parce que, comme lui, il favorise les augmentations de dépenses sans permettre davantage de les réaliser en laissant intact l'équilibre budgétaire.

* * *

Il n'en est pas de même si l'on considère un nouveau système, celui du budget rectificatif. Ici on ne tend plus à supprimer ou tout au moins à restreindre l'emploi des crédits additionnels, mais seulement à les régulariser et à en écarter les principaux inconvénients. Ce qui fait le danger des crédits additionnels ce sont moins les augmentations de dépenses qu'ils servent à couvrir puisque celles-ci sont pré-

sumées nécessaires, que le fait qu'ils ne sont pas compensés par un accroissement corrélatif des recettes ; l'équilibre du budget se trouve rompu dès que l'on ne trouve pas dans des annulations ou dans des plus-values de recettes des sommes suffisantes ; outre que les annulations de crédits ne sont pas toujours importantes en comparaison des augmentations de dépenses, on peut estimer, ainsi que nous l'avons fait remarquer (1), que, pas plus que les plus-values de recettes, elles ne sont destinées à subvenir aux crédits additionnels ; si ceux-ci ne sont pas toujours imputés en définitive sur les ressources de la dette flottante, ils s'opposent du moins à la réalisation de toute économie.

C'est cette considération qui explique que l'on se soit trouvé amené à prescrire que toute demande de crédits additionnels serait accompagnée de l'exposé des voies et moyens destinés à y pourvoir. Mais nous avons constaté que l'on n'a jamais pu obtenir un résultat favorable ; il est, en effet, facile de comprendre qu'il est bien difficile de créer une ressource nouvelle chaque fois que l'on propose une augmentation de crédit si minime soit-elle.

De là le système qui consiste à réunir tous les crédits additionnels en un seul projet et d'établir un second budget s'équilibrant en recettes et en dépenses

1. Chapitre I^{er}.

en tenant compte des augmentations reconnues nécessaires, d'une part, des plus-values de recettes de l'autre et en créant au besoin des ressources nouvelles. Déjà, le système français qui oblige le gouvernement à réunir en un seul projet tous les crédits dont le besoin se fait sentir pendant la durée d'un mois est un pas fait en ce sens. Le système du budget rectificatif lui-même se rencontre dans un certain nombre de législations ; en France même, il est usité en ce qui concerne le budget départemental, du moins sous une certaine forme (1). Antérieurement à la loi du 29 juin 1899, il était établi en cours d'exercice, deux états de modification du budget primitif, savoir : le budget « de report », document de comptabilité dressé par le préfet et contenant réemploi, après la clôture de l'exercice, des fonds qui n'avaient pu recevoir leur emploi au cours de l'exercice clos, et le budget « rectificatif » voté par le Conseil général dans sa session budgétaire et portant nouvelle affectation des fonds libres de l'exercice. Pour faire disparaître les inconvénients de cette dualité, la loi du 29 juin 1899 a substitué à ces deux budgets, un budget supplémentaire unique voté par le Conseil général à la session d'avril et comprenant la nouvelle affectation des deux caté-

1. Cf. A. Gabriel Desbats, *le Budget départemental*, chap. XXV, p. 185 et suiv.

gories de fonds. Ce système n'empêche nullement d'ailleurs le Conseil général de faire emploi, au cours de chacune de ses sessions, des excédents de recettes éventuels constatés depuis le vote du budget supplémentaire.

Il est bien certain que le procédé du budget rectificatif ne saurait suffire à réaliser toutes les dépenses nouvelles. S'il est établi assez peu de temps après le budget primitif, il n'empêchera pas qu'on ait à recourir plus tard à des crédits additionnels ; s'il est établi, au contraire, à la clôture de l'exercice, ou peu auparavant, il aura été nécessaire de recourir aux crédits supplémentaires pour toutes les réalisations de dépenses nouvelles à effectuer avant le vote. Il est vrai que le budget rectificatif doit avoir pour effet de rétablir l'équilibre détruit en créant au besoin des ressources non prévues.

Mais ce qu'il importe de rechercher, c'est justement la nature probable de ces ressources nouvelles ; il n'est pas douteux que le système est illusoire si ces ressources consistent dans un prélèvement sur les fonds du Trésor et de la dette flottante puisque le budget ne conserve son équilibre qu'à l'aide d'éléments qui lui sont étrangers. Si l'on fait emploi d'annulations de crédits, il est à craindre qu'elles ne soient plus apparentes que réelles et qu'elles ne correspondent qu'à des économies fictives ou du moins momentanées et sur lesquelles on devra revenir plus

tard par des crédits additionnels. S'il s'agit, au contraire, d'annulations de crédits réellement disponibles ou de plus-values de recettes, il peut sembler assez inutile que l'opération soit faite en cours d'exercice plutôt que dans la loi de règlement. Le budget rectificatif conserve pourtant l'avantage de mettre les crédits en excès hors de la portée des administrations.

Néanmoins le seul cas dans lequel le budget rectificatif peut avoir véritablement une influence favorable pour l'équilibre budgétaire, c'est celui où les ressources créées sont véritablement des ressources nouvelles, qui n'existeraient pas autrement, comme celles qui proviennent, par exemple, de la création d'un impôt nouveau ; il paraît assez vain de penser que l'on recourra en cours d'exercice à une mesure de ce genre.

Aussi, le procédé du budget rectificatif ne saurait-il avoir une grande portée au point de vue du maintien de l'équilibre budgétaire ; il soulève, d'autre part, un certain nombre de difficultés. Si l'on veut faire œuvre sérieuse, le second budget doit être préparé, discuté et voté avec autant de soin que le budget primitif. Or, les exigences du travail parlementaire ne permettent pas de procéder deux fois dans l'année à une étude approfondie ; l'on serait donc nécessairement amené à sacrifier l'un des deux budgets ; si c'est le second, mieux vaut le procédé plus simple

des crédits supplémentaires qui ne peut faire illusion; si c'est le budget primitif, le gouvernement n'aura à sa disposition qu'un canevas informe, il sera obligé de passer outre bien souvent et l'on peut dire que le remède serait ici pire que le mal.

CONCLUSIONS

Aucun des procédés que l'on peut envisager pour la réalisation des augmentations de dépenses en cours d'exercice ne présente de réels avantages sur le procédé normal des crédits additionnels. Plus exactement on peut dire qu'ils se ramènent à une modalité du système ordinaire, soit que les crédits additionnels soient momentanément limités à une somme fixe (crédit pour dépenses imprévues), soit qu'on fasse emploi des annulations de crédits avant la clôture de l'exercice (virements de crédits), soit enfin qu'on fasse emploi non seulement de ces annulations, mais encore des plus-values de recettes et, éventuellement, de ressources nouvelles (budget rectificatif).

C'est donc le procédé des crédits supplémentaires et extraordinaires qui demeure le plus normal pour la réalisation des dépenses imprévues ou insuffisamment évaluées. Mais ce procédé comporte lui-même de nombreuses modalités et il importe d'en étudier

les effets différents suivant qu'il laisse plus ou moins de facilités au gouvernement.

Établi comme dans la législation française, il semble qu'il présente l'avantage de permettre au pouvoir exécutif d'assurer le fonctionnement régulier des services publics dans toutes les éventualités et il ne paraît pas que l'on puisse avoir à craindre des infractions aux lois comme celles qui se sont produites sous l'empire du sénatus-consulte de 1861. Ce qu'on pourrait se demander, au contraire, c'est si la législation française actuelle ne laisse pas trop de facilités au gouvernement et si elle n'est pas trop favorable à la réalisation de dépenses contestables.

A ce point de vue, on peut dire que, si le chiffre des crédits additionnels est beaucoup trop important et hors de proportion avec le montant des dépenses prévues, si considérable que soit celui-ci, ce n'est pas en définitive à la législation qu'il faut s'en prendre. Si le Parlement était appelé dans tous les cas à voter les augmentations de dépenses avant même qu'elles ne soient engagées au lieu de n'avoir à statuer, dans certains cas, qu'après exécution des services et sous forme de ratification, on peut penser que tous les crédits additionnels n'en seraient pas moins accordés. On doit bien remarquer, en effet, que les dépenses auxquelles on fait face par des crédits supplémentaires ou extraordinaires, ne sont pas contestables quant à leur utilité ; ce qui fait le danger de ces

crédits, c'est justement qu'il répondent à des dépenses, non pas sans doute toujours absolument nécessaires, mais toujours justifiables. S'il est des dépenses constatables, ce n'est pas dans les « collectifs » mensuels qu'il faut les chercher, c'est parmi celles qui sont effectuées sur les crédits mêmes du budget.

D'autre part, nous avons vu que les irrégularités commises par les ministres dans l'emploi des crédits qui leur sont accordés ne sont pas telles qu'elles puissent avoir une grande influence sur la rupture de l'équilibre budgétaire ; il est permis de penser qu'un contrôle de plus en plus précis sur les engagements et les ordonnancements de dépenses, un contrôle parlementaire plus judicieux et plus soucieux des intérêts financiers de l'État, la mise en jeu de la responsabilité ministérielle suffiraient à supprimer ces irrégularités ou tout au moins à les rendre plus rares.

Ce n'est donc pas à l'insuffisance de la législation que doit être attribué, en réalité, l'abus des crédits additionnels ; c'est ailleurs qu'il en faut rechercher les causes profondes pour en atténuer, s'il est possible, les effets.

Il n'est pas douteux à cet égard que l'augmentation constante des dépenses publiques ait pour résultat de rendre plus nombreuses et plus élevées les demandes de crédits supplémentaires. Avec les mêmes méthodes de prévision et dans des conditions semblables de

sincérité et d'habileté dans la préparation du budget, on peut admettre que le chiffre des augmentations de crédits en cours d'exercice varie avec le montant total des crédits. D'autre part, si les dépenses nouvelles résultent normalement de l'augmentation même des crédits dans la loi de budget, elles sont parfois aussi décidées dans le cours de l'exercice, et on n'attend pas toujours le début d'une année financière pour en assurer la réalisation ; à chaque dépense créée dans ces conditions doit naturellement correspondre une ouverture de crédits additionnels. On ne saurait oublier, enfin, que les dépenses nouvelles sont celles qui prêtent le plus aux demandes de crédits supplémentaires parce qu'il est difficile de les évaluer avant le fonctionnement du service.

Il est donc essentiel que le Parlement cesse de se lancer inconsidérément dans des dépenses nouvelles, que le gouvernement lui-même n'en propose aucune qui ne soit indispensable et qu'il tienne compte des possibilités financières. Il importe avant tout qu'à toute augmentation des dépenses corresponde une augmentation effective et certaine des ressources. C'est là un résultat qu'on ne saurait atteindre sans difficultés, parce qu'on n'est que trop porté à créer des services nouveaux et à méconnaître, au contraire, la nécessité d'une taxe nouvelle ; il y a pourtant là un devoir absolu pour les Chambres ;

car c'est à cette condition seule que l'on peut espérer que l'équilibre du budget survivra aux demandes de plus en plus nombreuses de crédits additionnels.

Mais, ces crédits additionnels eux-mêmes, s'il n'est pas possible de les supprimer, du moins doit-on les réduire, car il n'est pas admissible que leur montant augmente d'année en année au point que les tableaux de la loi de finances ne seraient bientôt plus que des cadres où des chiffres ne figurent qu'à titre d'indications. Ce qui est à redouter, en cette matière, c'est moins la réalisation sans crédits de dépenses contestables que la nécessité de faire face à des dépenses nécessaires. Aussi, la principale cause des crédits additionnels consiste-t-elle dans les inexactitudes des évaluations budgétaires.

Il n'est pas douteux que ces inexactitudes pourraient être moindres. On doit obtenir des ministres qu'ils apportent plus de soins dans l'établissement de leurs prévisions, qu'ils discutent le montant de chaque dépense et recherchent les répercussions que peuvent avoir sur elles les nouvelles lois votées et les circonstances de toute nature. Du ministre des Finances on doit exiger la plus grande sincérité ; il arrive trop souvent qu'il se contente d'un équilibre fictif des recettes et des dépenses, en majorant les unes ou en diminuant les autres ; il ne doit pas hésiter, au contraire, à déclarer franchement que le

budget se présente en déficit pour pouvoir rechercher les moyens d'y remédier.

Le Parlement lui-même qui a sa grande part de responsabilité dans l'état de choses actuel, doit savoir imposer une manière de voir plus conforme aux nécessités financières. La commission du budget à la Chambre, celle des Finances au Sénat ne possèdent pas les éléments nécessaires pour faire des évaluations exactes ; elles ne doivent donc modifier les prévisions ministérielles qu'avec la plus grande réserve et toute diminution de crédit proposée par elles doit correspondre à une diminution effective des services. Ce n'est pas réaliser une économie que réduire le crédit d'un chapitre sans modifier dans sa nature ou dans son étendue la dépense à réaliser ; c'est, au contraire, la plupart du temps, rendre nécessaire un crédit additionnel.

Quand le Parlement pourra se rendre cette justice que tous les crédits ont été votés en pleine connaissance de cause, que toutes les évaluations proposées ont été judicieusement examinées, il sera en situation de prendre, le cas échéant, des sanctions contre les administrateurs négligents ou coupables. Si la responsabilité civile des ministres ne peut être mise en jeu parce qu'on ne répond pas pécuniairement d'évaluations involontairement fausses, et qu'il est trop facile de plaider sa bonne foi, il ne saurait en être de même de la responsabilité politique contre

laquelle la bonne foi ne peut couvrir. La chute du ministre qui s'est montré au-dessous de sa tâche apprendra à ses collègues et à ses successeurs que leurs fautes ou même leurs simples négligences les exposent à la même sanction.

C'est, en définitive, si l'on veut arriver à réduire les crédits additionnels, à la bonne volonté de tous, membres des Chambres et ministres qu'il faut faire appel, parce qu'ils ont tous leur part de responsabilité. On estimera peut-être qu'il vaudrait mieux que le même résultat puisse être obtenu par une modification de la législation ou un changement de méthodes ; mais une conclusion qui fait dépendre la transformation d'un état de choses dangereux de la volonté sincère de le modifier, ne saurait être considérée comme décourageante, puisqu'aussi bien cet état de choses ne se retrouve pas au même degré dans d'autres pays.

Vu : le Président de la thèse,
TRUCHY

Vu : le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
LIARD

APPENDICE

Le tableau ci-après donne pour chaque exercice depuis 1830, le montant des suppléments de crédits de toute nature.

Les chiffres qui y figurent sont extraits des comptes généraux de l'administration des finances. Ils comprennent, d'une part, le montant réel du budget voté (c'est-à-dire compte tenu des crédits égaux aux plus-values de recettes et des dépenses spéciales rattachées au budget), d'autre part, les suppléments de crédits, déduction faite des annulations en cours d'exercice, enfin, les annulations de crédits contenues dans les lois de règlement (excédents des crédits sur les paiements effectués).

Il a paru qu'il était utile de faire un rapprochement entre le montant du budget et le chiffre des suppléments de crédits sans établir de compensation entre ceux-ci et les annulations en fin d'exercice. C'est qu'en effet le montant élevé des annulations faites à cette époque ne saurait amoindrir la responsabilité qui incombe aux préparateurs et aux exécuteurs du

budget ; il n'en est pas tout à fait de même, au contraire, pour les annulations faites en cours d'exercice et qui, d'ailleurs, atteignent des chiffres minimes.

NOTA. — Les augmentations comprennent des crédits affectés aux dépenses d'exercices clos et, par suite, les annulations comprennent les crédits nécessaires aux dépenses réalisées ou seulement engagées pendant l'exercice, mais qui n'ont pas encore été soldées à l'expiration de la période budgétaire.

Les chiffres sont établis en millions de francs.

Années	Montant réel du budget voté	SUPPLÉMENTS DE CRÉDITS		Annulation de crédits	Augmentat. ou dimin. nettes
		Montant	o/o du montant du budget voté		
1830	975	148	15,1 0/0	28	120
1831	1.161	67	5,7 —	9	57
1832	1.107	84	7,5 —	18	66
1833	1.129	32	2,8 —	28	4
1834	1.023	56	5,4 —	16	40
1835	1.048	16	1,5 —	17	— 1
1836	1.024	63	6,1 —	22	41
1837	1.044	52	4,9 —	18	33
1838	1.054	100	9,4 —	18	81
1839	1.084	112	10,3 —	17	94
1840	1.156	255	22 —	48	206
1841	1.198	272	23 —	45	226
1842	1.370	126	9,2 —	55	70
1843	1.363	122	9 —	41	81
1844	1.405	80	5,6 —	57	23
1845	1.432	95	6,6 —	38	57
1846	1.494	123	8,2 —	51	71
1847	1.536	185	12 —	92	92
1848	1.824	— 5	»	47	— 53
1849	1.591	105	6,6 —	51	54

Années	Montant réel du budget voté	SUPPLÉMENTS DE CRÉDITS		Annulation de crédits	Augmentat. ou dimin. nettes
		Montant	o/o du montant du budget voté		
1850	1.460	51	3,4 —	39	11
1851	1.435	56	3,8 —	31	25
1852	1.504	48	3,1 —	40	8
1853	1.488	74	4,9 —	15	59
1854	1.528	500	32 —	41	459
1855	1.573	867	55 —	41	826
1856	1.620	634	39 —	58	575
1857	1.752	168	9,9 —	28	140
1858	1.761	128	7,2 —	31	96
1859	1.775	484	27 —	52	432
1860	1.830	302	16 —	48	253
1861	1.863	346	18 —	39	307
1862	1.991	292	14 —	71	221
1863	2.082	259	12 —	55	204
1864	2.127	175	8,2 —	47	128
1865	2.117	115	5,4 —	85	29
1866	2.097	132	6,2 —	27	105
1867	1.920	286	14 —	37	249
1868	1.980	212	10,7 —	56	156
1869	2.030	157	7,6 —	42	115
1870	2.115	2.492	117 0/0	1.169	1.323
1871	2.180	1.914	87 —	720	1.194
1872	2.701	359	13 —	113	246
1873	2.757	438	15 —	81	356
1874	2.915	117	4 —	66	51
1875	2.980	127	4,2 —	82	45
1876	2.982	205	6,8 —	95	109
1877	3.119	87	2,7 —	90	— 3
1878	3.196	397	12,4 —	69	327
1879	3.596	74	2 —	85	— 11
1880	3.819	3	0,07 —	61	— 58
1881	3.883	252	6,4 —	76	176
1882	3.894	335	8,6 —	75	260
1883	4.049	196	4,8 —	54	141

Années	Montant réel du budget voté	SUPPLÉMENTS DE CRÉDITS		Annulation de crédits	Augmentat. ou dimin. nettes
		Montant	o/o du montant du budget voté		
1884	3.768	332	8,8 —	75	256
1885	3.692	370	10 —	120	249
1886	3.663	228	6,2 —	113	114
1887	3.723	128	3,4 —	101	27
1888	3.542	227	6,4 —	76	151
1889	3.642	190	5,2 —	94	96
1890	3.687	156	4,2 —	99	57
1891	3.635	188	5,1 —	95	93
1892	3.793	198	5,2 —	70	128
1893	3.357	168	5 —	75	93
1894	3.439	115	3,3 —	74	41
1895	3.424	80	2,3 —	69	11
1896	3.393	101	2,9 —	49	51
1897	3.385	196	5,7 —	58	137
1898	3.433	165	4,8 —	71	93
1899	3.477	175	5 —	63	111
1900	3.548	271	7,6 —	72	198
1901	3.554	222	6,2 —	75	147
1902	3.602	172	4,7 —	75	97
1903	3.528	139	3,9 —	70	68
1904	3.565	145	4 —	71	73
1905	3.623	183	5 —	100	83
1906	3.709	259	3,8 —	116	143
1907	3.833	153	4,2 —	107	46
1908	3.910	200	5,1 —	91	110
1909	4.005	266	6,6 —	86	180
1910	4.185	276	6,5 —	139	136

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX.** — Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française, 2^e édition. Rousseau, 1909.
- BERGERET.** — Mécanisme du budget de l'État. Paris, Quantin, 1880.
- BESSON.** — Le Contrôle des budgets en France et à l'Étranger. Paris, Chevalier, Marescq, 1899.
- BOUCARD et JÈZE.** — Éléments de science des finances et de législation financière française. Paris, Giard et Brière, 1902.
- Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française. Paris, Giard et Brière, 1904.
- CASTEIL.** — De la responsabilité des ministres en matière de dépassements de crédits. Thèse, Toulouse, 1899.
- Crédits supplémentaires et extraordinaires et le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 (publication du ministère des Finances). Imprimerie Nationale.
- CUCHEVAL-CLARIGNY.** — Les Finances de l'Italie.
- DESBATS.** — Le Budget départemental. Berger-Levrault, 1911.
- DUBOIS.** — Étude sur le système belge en matière de budget de l'État. Giard et Brière, 1904.
- HENRY.** — Les Virements en matière de finances publiques. Jouve, 1903.

- JOSAT. — Le Ministère des finances, son fonctionnement. Berger-Levrault, 1882.
- JÈZE. — Traité de science des Finances. Le Budget. Giard et Brière, 1910.
- LABAND. — Le Droit public de l'empire allemand, traduit par Bouyssy. Giard et Brière, 1904.
- LE COURTOIS — Des crédits additionnels au budget de l'État. Thèse, Larose, 1900.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité de la science des finances.
- MARCÉ. — Étude sur la Cour des Comptes et la Comptabilité publique en Belgique (extrait du Bulletin de la Société de législation comparée). Paris, Pichon, Guillaumin, 1892.
- MAY. — Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement, traduit par Delpech, Giard et Brière, 1909.
- LOWEL. — Le Gouvernement de l'Angleterre, traduit par Nerinx, Giard et Brière, 1910.
- NERVO (baron de). — Les Finances françaises sous la Restauration. Paris, Michel Lévy, 1865-1868.
- RAMOND. — Études sur le budget de l'Angleterre et des États-Unis. Larose et Forcel, 1891.
- SACHS. — L'Italie, ses finances et son développement économique. Guillaumin, 1885.
- SAY. — Dictionnaire des Finances.
- STOURM. — Le Budget, son histoire et son mécanisme, 6^e édition. Alcan, 1909.
- SARRETTE. — Étude sur le contrôle du budget de l'État en France, en Angleterre et en Italie. Guillaumin, 1902.

REVUES

- LEROY-BEAULIEU. — Le Contrôle du budget et la nécessité de limiter les attributions de l'État (Économiste français, 1889).

- Le Budget de 1878 (Économiste français, 1877).
- HARISTOY. — Les Remontrances de la Cour des Comptes sur les irrégularités de la comptabilité publique (Économiste français, 1911).
- PHILIPPON. — Ouverture de crédits au budget de l'État (Revue générale d'administration, 1886).
- VOUTERS. — Le Régime des crédits additionnels en Prusse et dans l'empire allemand (Revue de science et de législation financières, 1909).
- VOGUET. — Étude sur le contrôle des engagements de dépenses (Revue de science et de législation financières, 1904).
- NÉZARD. — Les Budgets provisoires (Revue de science et de législation financières, 1904).
- PERREAU. — Des restrictions au droit d'initiative parlementaire en ce qui concerne les lois de finances (Revue de science et de législation financières, 1903).
- JÈZE. — Les Crédits additionnels en Angleterre (Revue de science et de législation financières).
- MOREL. — Les Crédits complémentaires (Revue de science et de législation financières, 1909).
- GAUTIER. — Les Crédits supplémentaires en France (Revue de science et de législation financières, 1909).
- Rapports de la Cour des Comptes.
- Documents parlementaires.
- Documents administratifs.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5

PREMIÈRE PARTIE

La législation des crédits additionnels au point de vue des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif.....	9
CHAPITRE PREMIER. — Causes et inconvénients des augmentations de crédits en cours d'exercice...	9
I. — Des suppléments de crédits.....	9
II. — Causes des augmentations de crédits en cours d'exercice.....	13
III. — Inconvénients et dangers des augmen- tations de crédits en cours d'exercice.....	36
CHAPITRE II. — Historique de la législation française des crédits additionnels.....	52
I. — La spécialité budgétaire.....	52
II. — De la Restauration au second Empire	57
III. — Du second Empire à 1879	72
CHAPITRE III. — La législation actuelle des crédits additionnels	92

I. — Vote de la loi du 14 décembre 1879.....	93
II. — Étude de la loi du 14 décembre 1879.....	100
CHAPITRE IV. — La législation des augmentations de crédit à l'étranger.....	131
I. — Législations n'admettant pas le droit de vire- ment.....	132
II. — Législations admettant le droit de virement.	142

DEUXIÈME PARTIE

Influence des augmentations de crédits en cours d'exercice sur l'équilibre du budget.....	155
CHAPITRE PREMIER. — La législation des crédits addi- tionnels au point de vue de l'équilibre budgé- taire.....	155
CHAPITRE II. — Les irrégularités commises par les ministres dans l'emploi des crédits, leurs sanc- tions et les moyens d'y mettre obstacle.....	174
I. — Irrégularités commises.....	174
II. — De la responsabilité ministérielle en matière de dépassements de crédits.....	183
III. — Contrôle établi sur les actes des ordon- nateurs.....	189
CHAPITRE III. — Les causes de crédits additionnels contenues dans la préparation du budget et les remèdes proposés.....	213
I. — Les évaluations budgétaires.....	213
II. — Initiative parlementaire.....	223
CHAPITRE IV. — Crédits pour dépenses imprévues, virements, budgets rectificatifs.....	242

I. — La réalisation des augmentations de dépenses sans recours aux crédits additionnels.....	242
II. — Étude des différents procédés.....	247
CONCLUSION.....	263
APPENDICE.....	271
BIBLIOGRAPHIE.....	275

Imprimerie JOUVE et C^{ie}, 15, rue Racine, Paris. — 1893-13
